

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra mezinárodního práva

Rigorózní práce

**Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva v
České republice a v Německé spolkové republice**

**The transformation of public international law into national law according to the Czech
and the German constitution**

Vedoucí rigorózní práce: **Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.**

Vypracovala: **Mgr. Sandra Ingelkofer, Spandauerstr. 4, 10 178 Berlin**

2009

**„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala
samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“**

Mgr. Sandra Ingelkofer

poděkování:

Prof. JUDr. Šturma, DrSc.
Michael Wilding
PaedDr. Jaroslava Rezková
Věra Fuchsová
Libuše Ingelkoferová

Obsah

Úvod	str. 1
A. Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva obecně	str. 1
I. Monismus, dualismus a zásada svrchované rovnosti	str. 2
1. Monistická učení	str. 2
a) Teorie primátu vnitrostátního práva	str. 3
b) Teorie primátu mezinárodního práva	str. 3
2. Tradiční dualistické představy	str. 4
3. Převzetí mezinárodních norem do vnitrostátního práva podle monistické a dualistické teorie	str. 5
4. Kritika teoretických koncepcí monismu a dualismu z hlediska praxe	str. 6
5. Třetí proud: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva a zásada svrchované rovnosti	str. 6
II. Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva z pohledu práva mezinárodního	str. 7
1. Výlučnost a nadřazenost mezinárodního práva	str. 7
2. Důsledky různých typů koexistence pravidel mezinárodního a vnitrostátního práva z hlediska mezinárodního práva	str. 8
a) První situace: Právo je v souladu	str. 8
b) Druhá situace: Právo si odporuje či je neslučitelné	str. 8
c) Třetí situace: Pravidla vnitrostátního práva jdoucí nad rámec mezinárodního práva	str. 9
III. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva očima práva vnitrostátního	str. 9
1. Pojem recepce	str. 9
2. Primární (základní) recepční norma	str. 10
3. Sekundární recepční normy	str. 10
4. Recepce mezinárodních smluv	str. 11
a) Načasování recepce	str. 11
b) Způsob provádění recepce	str. 12
(aa) Transformace	str. 12

(bb) Adaptace	str. 12
(cc) Inkorporace	str. 13
(dd) Rozdíly	str. 13
c) Právní síla mezinárodněprávních norem	str. 14
d) Vyhlášení	str. 14
e) “self-executing”	str. 15
5. Recepce mezinárodních obyčejů	str. 15
6. Recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů	str. 16
7. Recepce a vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních soudních a parajudiciálních orgánů	str. 17
IV. Mezinárodní právo, vnitrostátní právo a právo ES	str. 18
B. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice	str. 20
I. Ústavní tradice postavení mezinárodních smluv v Československu i v České republice a “euronovela” Ústavy České republiky	str. 20
II. Současný stav	str. 22
1. “Euronovela” Ústavy	str. 22
a) Ústavní recepce základní zásady mezinárodního práva o poctivém plnění mezinárodně právních závazků	str. 22
b) Výrazné posílení monistického přístupu Ústavy k mezinárodním smlouvám (čl. 10, 49, a 95 odst. 1 Ústavy)	str. 23
c) Zrušení zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách	str. 23
d) “Integrační klauzula” (čl. 10a Ústavy)	str. 23
2. Dosud neno velizované mezinárodní články Ústavy	str. 24
III. Mezinárodní smlouvy inkorporované do českého práva na základě čl. 10 Ústavy	str. 25
1. Pojem “mezinárodní smlouva”	str. 25
2. Význam pojmu “Parlament” v novelizovaném čl. 10 Ústavy	str. 25
3. Obrat “součást právního řádu”	str. 26
4. Podmínky inkorporace	str. 26
a) Ratifikace mezinárodní smlouvy	str. 26
b) Souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou	str. 26
c) Vnitrostátní vyhlášení mezinárodní smlouvy	str. 28

d) Závaznost smlouvy pro Českou republiku	str. 28
5. Mezinárodní smlouvy a Ústavní soud	str. 28
6. Časová působnost čl. 10 Ústavy	str. 29
7. Výklad mezinárodních smluv	str. 29
8. Podmínky aplikace (“self-executing”)	str. 30
9. Aplikační přednost mezinárodní smlouvy	str. 30
10. Aplikace mezinárodní smlouvy před její ratifikací	str. 31
11. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách	str. 31
12. Vládní smlouvy a rezortní smlouvy ve vnitrostátním právu	str. 32
IV. Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR	str. 33
V. Postavení mezinárodních smluv, jimiž ČR přenáší některé pravomoci svých orgánů na mezinárodní organizace nebo instituce (čl. 10a Ústavy)	str. 33
1. Vztah ústavního a komunitárního práva	str. 33
2. Pojem “mezinárodní organizace a instituce”	str. 35
3. Vztah čl.10a a čl. 10 Ústavy	str. 36
4. Článek 10a a 87 odst. 2 Ústavy	str. 36
5. Aplikační přednost mezinárodních smluv	str. 37
6. Soudní aplikace komunitárního práva	str. 38
7. Článek 10a a čl. 112 odst. 1 Ústavy	str. 39
VI. Článek 10b Ústavy České republiky	str. 40
VII. Mezinárodní smlouvy inkorporované do českého práva odkazem v zákoně	str. 41
VIII. Mezinárodní smlouvy adaptované do českého práva	str. 42
IX. Jiné smlouvy	str. 43

X. Recepce obyčejových norem mezinárodního práva	str. 43
XI. Recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů	str. 45
XII. Recepce a vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních soudních a parajudiciálních orgánů	str. 45
 C. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva ve Spolkové republice Německo	str. 47
I. Úvod	str. 47
II. Základní zákon a mezinárodní právo veřejné	str. 47
1. Mezinárodněprávní otevřenost (“Völkerrechtsfreundlichkeit”) Základního zákona SRN	str. 47
a) Preambule a článek 1 odst. 1 Základního zákona	str. 47
b) Článek 24 odst. 1 Základního zákona	str. 47
c) Článek 23 Základního zákona	str. 48
d) Článek 24 odst. 2 Základního zákona	str. 49
e) Článek 24 odst. 3 Základního zákona	str. 49
f) Článek 25 Základního zákona	str. 49
g) Článek 26 Základního zákona	str. 49
h) Působení Základního zákona	str. 49
2. Vnitrostátní nařízení platnosti a stupeň platnosti	str. 50
 III. Článek 25 Základního zákona	str. 50
1. Všeobecně	str. 50
2. Převzetí obecných pravidel mezinárodního práva	str. 51
3. Pravidla mezinárodního práva ve smyslu článku 25 Základního zákona	str. 51
a) Pojem „Pravidlo“	str. 51
b) Mezinárodněprávní původ „pravidla“	str. 51
(aa) Obyčejové normy mezinárodního práva	str. 51
(bb) Mezinárodní smluvní právo	str. 52
(cc) Všeobecné právní zásady	str. 52
(dd) Pravidla mezinárodní morálky	str. 53
(ee) Pravidla mezinárodních mravů	str. 53
(ff) Doporučení (usnesení, rezoluce) mezinárodních organizací	str. 54
(gg) Pravidla “evropského mezinárodního práva” (“europäisches Völkerrecht”)	str. 54
(hh) Právní zásady Evropského společenství	str. 54
4. Pojem “všeobecnost”	str. 54
a) Všeobecné uznání mezinárodním právním společenstvím	str. 54
b) Zvláštní uznání SRN	str. 55

5. Pojem “součástí spolkového práva” ve smyslu článku 25 Základního zákona	str. 55
a) Vnitrostátní platnost a aplikatelnost	str. 56
b) Vázanost státních orgánů pravidly obbracejícími se pouze na stát	str. 56
c) Generelní dodržování pravidel mezinárodního práva jako měřítko při rozhodování	str. 57
6. Přímá práva a povinnosti obyvatelstva SRN	str. 57
7. Stupeň obecných zásad mezinárodního práva	str. 58
a) Nadústavní působnost	str. 58
b) Ústavní stupeň působnosti	str. 59
c) Stupeň právní působnosti mezi běžným zákonem a ústavním zákonem	str. 60
8. Ústavní zabezpečení obecných zásad mezinárodního práva ve vnitrostátním právu	str. 61
a) Stanovení obecných zásad mezinárodního práva	str. 61
b) Ústavní stížnost (“Verfassungsbeschwerde“)	str. 61
IV. Mezinárodní smlouvy v právním řádu SRN (čl. 59 odst. 2, věta 1 Ústavy)	str. 61
1. Pojem mezinárodní smlouva	str. 61
2. Podmínky transformace	str. 61
a) Ratifikace mezinárodních smluv	str. 62
b) Souhlas parlamentu s ratifikovanou mezinárodní smlouvou	str. 62
(aa) Smlouvy upravující politické záležitosti	str. 63
(bb) Smlouvy vztahující se na předměty spolkového zákonodárství	str. 63
(cc) “Zákonodárský proces”	str. 63
c) Nabytí platnosti smlouvy ve vnitrostátním právu	str. 64
d) Vnitrostátní neplatnost mezinárodních smluv	str. 65
3. Působení uvozovacího zákona	str. 65
4. Podmínky aplikace (“self-executing”)	str. 66
a) Smlouvy provedené na základě právního úkonu (rechtsgeschäftliche Verträge) a legislativní smlouvy (rechtssetzende Verträge)	str. 66
b) Prostředně a bezprostředně aplikovatelné smlouvy	str. 66
5. Právní síla mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu	str. 67
6. Výklad mezinárodních smluv	str. 67
V. Kompetence spolkových zemí k uzavírání smluv podle čl. 32 odst. 2 Základního zákona	str. 68
1. Kompetence svazů (“Verbandskompetenz”)	str. 68
a) Federální názor (“Föderalistische Auffassung”)	str. 68
b) Centralistický názor (“Zentralistische Ansicht“)	str. 69

c) Výklad	str. 69
(aa) Výklad doslovného znění	str. 69
(bb) Systematický výklad	str. 69
(cc) Historický výklad	str. 70
(dd) Teleologický výklad	str. 71
d) Kulturní dohoda	str. 71
e) Lindauská dohoda	str. 71
 2. Kompetence orgánů (“Organkompetenz”)	str. 72
 3. Transformace do vnitrostátního práva	str. 72
 VI. Článek 24 Základního zákona	str. 73
1. Vztah ústavního práva a práva Společenství	str. 73
2. Pojem „mezistátní entity“	str. 74
3. Článek 24 Základního zákona a článek 79 odst. 3 Základního zákona	str. 74
4. Spolupůsobení legislativy	str. 74
5. Aplikační přednost práva Společenství	str. 75
6. Soudní aplikace práva Společenství	str. 75
 VII. Článek 23 Základního zákona	str. 76
1. Článek 23 odst. 1 (strukturální klauzula) Základního zákona	str. 77
2. Článek 23 odst. 1, věta 2 a 3 Základního zákona	str. 77
3. Článek 23 odst. 4 a 5 Základního zákona	str. 77
4. Vnitrostátní platnost práva Společenství	str. 77
a) Bezprostřední aplikace práva Společenství	str. 78
b) Právo Evropského Společenství, které není schopné bezprostřední aplikace	str. 78
5. Provádění práva Společenství	str. 78
6. Aplikační přednost práva Společenství a Soudní aplikace práva Společenství	str. 79
7. Maastrichtský rozsudek	str. 79

VIII. Začlenění mezinárodních smluv uzavřených exekutivními orgány státu (Verwaltungsabkommen) a závazných usnesení mezistátních zařízení do vnitrostátního práva	str. 80
1. Mezinárodní smlouvy uzavřené exekutivními orgány státu	str. 80
2. Závazná usnesení mezistátních zařízení	str. 80
IX. Ostatní působení mezinárodního práva do práva vnitrostátního	str. 81
1. Zvláštní převzetí a odkazy	str. 81
2. Zásada mezinárodněprávní otevřenosti výkladu (völkerrechtsfreundliche Auslegung) a zohledňování „soft law“	str. 81
D. Srovnávání práva	str. 82
I. Monismus a dualismus	str. 82
II. Mezinárodní smlouvy a Ústavy ČR a SRN	str. 82
III. Článek 10a Ústavy ČR a článek 23 a 24 Základního zákona SRN	str. 83
IV. Článek 25 Základního zákona SRN	str. 84
V. Článek 32 Základního zákona	str. 84
E. Závěr	str. 85
I. Mezinárodní smlouvy	str. 85
II. Čl. 25 Základního zákona SRN a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR	str. 86
F. Shrnutí v německém jazyce (Zusammenfassung)	str. 88

Seznam literatury

Knihy:

Bergbohm, C., Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, Dorpat, 1877.

Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, 3. vydání, Praha, 2007.

Boehmer, Gerhard, Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht, Köln, 1965.

„Bonner Kommentar“: Bonner Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Heidelberg, in Lieferungen seit 1950.

Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel, Mezinárodní právo veřejné, 1. vydání, Praha, 2003.

Cieslar, Michael, Bedürfen „politische Verträge“ der Zustimmung des Bundesrates, München, 1982.

Dahm, Georg, Zur Problematik des Völkerstrafrechts, Göttingen, 1956.

Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, zakladatel Hermann von Mangoldt, zpracovováno dále Friedrichem Klein, vydavatel Christian Starck, 4. vydání, München, 2001.

Doehring, ve: Handbuch des Staatsrechts VII (HdbStR VII), vydavatel Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg, 1992.

Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, 4. vydání, Brno, 2003.

Filip, J., Ústavní právo 1., Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 3. vydání, Brno, 1999.

Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. vydání, München, 2002.

Giese, Friedrich, Die Verfassung des deutschen Reiches, Kommentar, 8. vydání, Berlín, 1931.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, *Hans D. Jarass und Bodo Pieroth*, 9. vydání, München, 2007.

Grundgesetz - Kommentar, Bd. 1, zakladatel Ingo von Münch, vydavatel von Philip Kunig, München, 2001.

Guggenheim, P., Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Karlsruhe, 1955.

Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 7. vydání, München, 2008.

Hilf, Meinhart, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, Berlín, 1973.

Hozba, A., Úvod do mezinárodního práva mírového, Praha, 1933.

Kelsen, H., Das Problem der Souverenität und die Theorien des Völkerrechts, Tübingen, 1920.

Klokočka, Vladimír, Wagnerová, Eliška, Ústavy států Evropské unie, Praha, 2004.

Knapp, V., Úvod do vědecké práce (Vědecká propedeutika), 1. vydání, Brno, 1981.

Lecheler, Helmut, Einführung in das Europarecht, 2. vydání, München, 2003.

Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, Brno, 2000.

Magiera, Siegfried, Außenkompetenz der deutschen Länder, v Lüders (vydavatel), Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlín, 1997.

Mosler, Hermann, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, Karlsruhe, 1957.

Mühlen, Michael v. z., Art. 25 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 im Vergleich zu Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Dissertation, Hamburg, 1950.

Oppenheim, Lassa F., Lauterpacht, Hersch, International Law, Bd. I, 8. vydání, London, 1963.

Oppermann, Thomas, Europarecht, 2. vydání, München, 1999.

Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., 2. vydání, Praha, 2008.

Pavlíček, Václav a kolektiv, Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, Sborník příspěvků a statí z konference, Praha 15.-16. října 1999, II. část, 1. vydání, Praha 2000.

Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg, 1959.

Rousseau, Charles, Droit international public, 5. vydání, Paris, 1970-1983.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz, založen Bruno Schmidt-Bleibtreu, 10. vydání, Neuwied, 2004.

Scholtissek, W. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 des Grundgesetzes, Dissertation, Mainz, 1953.

Schweitzer, Michael, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 9. vydání, Heidelberg, 2008.

Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, 1. vydání, Praha, 2007.

Spiropoulus, J, Die allgemeine Rechtsgrundsätze im Völkerrecht, Kiel, 1928.

Starck, Christian, Die deutschen Länder und die auswärtige Gewalt, Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag, titul: Wege und Verfahren des Verfassungslebens, vydavatel Peter Badura; Rupert Scholz, München, 1993.

Steinberger, ve: Handbuch des Staatsrechts VII (HdbStR VII), vydavatel Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg, 1992.

Stern, Klaus, Staatsrecht I, Bd. 4, 1, München, 2006.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 8. vydání, Heidelberg, 2008.

Tomuschat, ve: Handbuch des Staatsrechts VII (HdbStR VII), vydavatel Isensee/Kirchhoff, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg, 1992.

Tomuschat, Christian, Verfassungsgewohnheitsrecht? Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 1972.

Triepel, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht, Tübingen, 1899.

Týč, Vladimír, Právo mezinárodních smluv, Brno, 1995.

Verdroß, Alfred, Einheit des rechtlichen Weltbildes auf der Grundlage der Völkerrechtsverfassung, Tübingen, 1932.

Verdroß, Alfred, Völkerrecht, 5. vydání, Wien, 1964.

Weissauer, Walter, Völkerrechtliche Verträge – Zusammenwirken von Bund und Ländern, in Festschrift für Karl Bengl, vydavatel August R. Lang, München, 1984.

Slohy:

Bartoň, Michal, Dne 1. června 2002 nabude účinnosti významná novela Ústavy ČR, která [...], Via Iuris, č. 1, 2002, str. 2 n.

Dauses, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 476 n.

Desenciere-Ferrandiere, A., Consideration sur le droit international dans ses rapports avec le droit de L'Etat, RGDIP, 1933, str. 45 n.

Filip, J., Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Soudní rozhledy, č. 11, 2002, str. 13 n.

Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, 117 n.

Frowein, J.A., Anmerkung zum Urteil (Pakelli), ZaöRV 46, 1986, str. 289 n.

Hofmann, R., Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft, ZaöRV 49, 1989, 41 n.

Jahrbuch für Ostrecht, Bd. 43 (2002) 1. Halbband, založen Prof. Dr. R. Maurach, München 2002, vydavatel Institut für Ostrecht München, Prof. Dr. F.-C. Schroeder, Prof. Dr. M. Fincke, Prof. Dr. Dr. D. Pfaff, Focal Points of the Legal Development in the year 2001, str. 261 n.

Kelsen, H., Unrecht und Unrechtsfolgen im Völkerrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, XII, 1932, str. 560

Kelsen, H., Les rapports de systeme entre le droit interne et le droit international, Hague Reicueil (RCADI), 1926, IV, str. 231 n.

Koudelka, Zdeněk, Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy, Právní rádce, č. 11, 2005, str. 38 n.

Kovács, György, Vliv evropského práva na ústavní právo členských států EU – Spolupráce národních jurisdikcí s EU, International and Comparative Law, No. 15, 2005.

Kunig, Philip, Die Quellen des Völkerrechts aus der Sicht des Grundgesetzes, Jura, 1989, str. 667 n.

Kühn, Zdeněk, Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech, Právní fórum, č. 9, 2005, str. 340 n.

Kühn, Z., Kyselá, K., Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3, 2002, str. 200 n.

Kysela, J., Kühn, Z., Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, č. 7, 2002, str. 303 n.

Kyselý, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, č. 11, 2002, str. 531 n.

Malenovský, Jiří, Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústvaního soudu či obou? Ve: Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy, 1. vydání, Praha, 2003, str. 177-178.

Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, 2003, str. 841 n.

Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, 2002, 924 n.

Malenovský, Jiří, Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu, Právník, č. 5, 1999, str. 394 n.

Mrázek, Josef, Suverenita státu a mezinárodní právo, Právník, č. 7, 2007, str. 755 n.

Rojahn, Ondolf, Der Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, JZ, 1979, str. 118 n.

Schilling, Theodor, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, 3 n.

Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 291 n.

Tomuschat, Christian, Repressalie und Retorsion - Zu einigen Aspekten ihrer innerstaatlichen Durchführung, ZaöRV 33 (1973), 179 n.

Wilhelm, Paul, Europa im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, BayVbl. 1992, str. 705 n.

Rozsudky:

ÚS, nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04

Nález sp. zn. Pl. US 11/02, c. 198/2003 Sb.

Nález čl. 16/2004 Sb. ÚS, sv. 32 (č. 105/2004 Sb.)

BGHSt 39, 1 n.

BGH, MDR 1987, str. 427 n.

BVerfGE 84, 90 n.

BVerfGE 74, 358 n.

BVerfGE 58, 1 (Eurocontrol)

BVerfGE 95, 96 n.

BVerwGE 86, 99 n.

BVerfGE, 15, 25 n.

BVerfGE 46, 342 n.

BVerfGE 46, 342 n.

BVerfG, NJW 1986, str. 1427 n.

BVerfGE 75, 1 n.

BVerfGE 23, 288

BVerfGE 75, 12

BVerfGE 68, 286/359

BVerfGE 1, 372 n.

BVerfGE 40, 141 n.

BVerfGE 43, 202 n.

BVerfGE 104, 151 n.

BVerfGE 1, 372 n.

BVerfGE 1, 411

BVerfGE 63, 343 n.

BVerfGE 31, 145 n.

BVerfGE 45, 83 n.

BVerfGE 1, S. 410

BVerfGE 1, 410 n.

BVerfGE 6, 294

BVerfGE 77, 170/231

BVerfGE 1, 396 n.

BVerfGE 1, 396 n.

BVerwGE 35, 265 n.

BVerfGE 6, 309 n.

BVerfGE 74, 358 n.

BVerfGE 4, 157 n.

BVerfGE 1, 390

BVerfGE 3, 407 n.

BVerfGE 58, 1 n.

BVerfGE 37, 271 n.

BVerfGE 31, 145 n.

BVerfGE 58, 1 n.

BVerfGE 31, 145 n.

BVerfGE 37, 271

BVerfGE 52, 187

BVerfGE 73, 339.

BVerfGE 89, 155 n.

BVerfGE 58, 34

BVerfGE 59, 63

BVerfGE 46, 342

BVerfGE 75, 223

BVerwGE VerwRspr. 28, 775

BVerwGE 47, 365 n.

EuGH 1989, 1839 (Fratelli Costanzo)

EuGH 1984, 1891 (von Colson)

EuGH 1996, 389 (FMC)

EuGH 1991 I, 3757 (Verholen)

EuGH 1982, 53 (Becker)

EuGH 1986, 723 (Marshall)

OVG Münster, Urt. v. 25.11.1955 in NJW 1956, str. 1374 n.

RGZ 117, 284

RGZ 119, 156 n.

Důvodová zpráva k návrhu úst. zákona č. 395/2001 Sb.

Úvod

Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva byl nově vyhrazen v Ústavě ČR euronovelou v roce 2002. Oproti tomu spočívají ustanovení Základního zákona SRN, upravující poměr mezinárodního a vnitrostátního práva, na základech z roku 1949. Historie jak ČR tak SRN se odráží v úpravě tohoto právního oboru a je také hlavním důvodem rozlišnosti těchto ústav. Postupující sjednocení Evropy během posledních 50ti let sice vedlo k harmonizaci právních systémů ve všech státech ES/EU, avšak dodnes existují významné rozdíly mezi Ústavou ČR a Základním zákonem SRN.

Poměr mezinárodního práva a práva ČR resp. SRN je obsahem této práce.

Cílem této práce je ukázat, do jaké míry si „Ústavy“ (tj. Ústava ČR a Základní zákon SRN) sousedních států v současné době odpovídají a ve kterých částech se rozlišují. Zejména se bude jednat o recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního, obzvláště v oblasti převzetí mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR a čl. 59 odst. 2 Základního zákona, o „integrační články“ upravující vstup ČR a SRN do ES/EU (čl. 10a Ústavy ČR a čl. 23 resp. čl. 24 Základního zákona) a konečně o integraci mezinárodního práva do vnitrostátního práva podle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a recepci obecných pravidel mezinárodního práva podle čl. 25 Základního zákona SRN.

Dále má být zobrazena problematika recepce mezinárodního práva do vnitrostátního práva ve spolkovém státu jako je SRN a s tím související další zvláštní otázky Základního zákona.

Dalším cílem této práce je zjistit, jak otevřená je Ústava ČR vůči mezinárodnímu právu ve srovnání se Základním zákonem SRN. V této souvislosti se klade otázka, která „Ústava“ integruje mezinárodní právo nejefektivněji a může být pokládána za pokrokovější.

Jako znak stupně mezinárodněprávní otevřenosti lze pokládat přístup Ústavy k monistické či dualistické teorii o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Ke zjištění stupně mezinárodněprávní otevřenosti je tedy nezbytné zkoumat, kde v Ústavě ČR nebo v Základním zákoně SRN lze nalézt monistické nebo dualistické prvky.

Základní zákon SRN vznikl v roce 1949 po vyvolání 2. Světové války Třetí německou říší. „Nový“ Základní zákon měl znemožnit ignorování mezinárodního práva státem SRN jako to bylo možné ve Třetí německé říši. Z tohoto důvodu patřil Základní zákon SRN v této době k pokrokovým Ústavám, které poměr mezinárodního a vnitrostátního práva řešily vzorně a Základní zákon byl pokládán za velmi otevřený vůči mezinárodnímu právu. V současné době je ale možné, že Základní zákon SRN novější Ústavy jiných států v oblasti převzetí mezinárodního práva do vnitrostátního v době pokračující integrace v EU „předhony“.

Oproti Základnímu zákonu SRN vznikla Ústava původního socialistického státu ČR v roce 1993 po rozdělení České a Slovenské republiky a před vstupem ČR do Evropské Unie.

V této souvislosti se tedy klade také otázka, zda reformy Základního zákona a vývoj judikatury v SRN se dostatečně stačily vyvinout a přizpůsobit těmto změnám, a zda v oblasti mezinárodněprávní otevřenosti má Základní zákon SRN stejnou úroveň jako nová Ústava ČR.

Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva lze lépe vysvětlit vzhledem k poměru mezinárodního práva a vnitrostátního práva obecně, jež je předmětem první kapitoly.

A. Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva obecně

I. Monismus, dualismus a zásada svrchované rovnosti

Monistická a dualistická učení

O poměru mezinárodního práva a vnitrostátního práva se dlouho vedl dogmatický spor. Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva lze pojmut buď monisticky nebo dualisticky.

1. Monistická učení

Monistická učení pokládají pojem práva za nedělitelný a nepovažují za možné kvalitativně rozlišovat více různých práv. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva se pojímá jako jediný systém právní.¹

Monisticky pojatý poměr mezi oběma systémy předpokládá harmonii celého právního řádu zajištěnou pevnými pravidly vylučujícími konflikt mezi jeho prvky. Norma nižší právní síly, jež by byla v rozporu s normou vyšší, nemá právo na existenci. Nezáleží přitom, zda jde o normu mezinárodního či vnitrostátního práva, záleží pouze na stupni její právní síly. Mezi normami stejné právní síly se pak uplatní hlavně princip “lex posterior derogat priori” - norma pozdější tedy ruší normu dřívější.

Monistické učení nemůže přesvědčit hlavně z důvodu, že přehlíží rozdíly mezi vnitrostátním a mezinárodním právem a že nutí k terminologickému paradoxu. Monistické nauky vnitřně strukturují právní řád do souboru norem mezinárodního a vnitrostátního práva, přesto, že proklamují jednotnost. Zástupci monistické nauky považují mezinárodní či vnitrostátní právo za prvotní. Tato klasifikace zakládá třídění monistických koncepcí na jedny s “primátem” vnitrostátního práva a druhé s “primátem” práva mezinárodního. Jakýkoli “primát” je ale myšlenka monismu cizí, naopak vlastní je ideji dualistické.²

¹ *Verdroß, Alfred*, Einheit des rechtlichen Weltbildes auf der Grundlage der Völkerrechtsverfassung str. 33; *Kelsen, H.*, Das Problem der Souverenität und die Theorien des Völkerrechts, str. 151n. (primát vnitrostátního práva) a str. 204 n. (primát mezinárodního práva); *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 13.

² *A. Hozba*, “Úvod do mezinárodního práva mírového”, str. 61 n.

a) Teorie primátu vnitrostátního práva

Teorie primátu vnitrostátního práva staví mezinárodní právo na roveň “vnějšího státního práva”. Stát utváří normy svého vnitřního práva i práva mezinárodního vždy svým jednostranným projevem vůle.³

Teorie monismu s primátem vnitrostátního práva v podstatě navázala na G. Jellinekovo “vnější právo státní” (äusseres Staatsrecht), zastávali ji například autoři E. Kaufmann, M. Wenzel a A. Desenciere-Ferrandiere.⁴

Učení o primátu vnitrostátního práva mají historickou opodstatněnost. Odpovídají nízkému stupni organizovanosti tradičního mezinárodního práva. Převažovala odstředivost suverenity, což oslabovalo jednotu mezinárodního společenství. Učení vychází totiž z deformovaných vztahů svrchované rovnosti, které si podřizuje i mezistátní styky. Deformace spočívá v představě státní suverenity coby absolutní moci.

Dodnes existují státy, které právě takový model příležitostně považují za aktuální. Tento záměr lze sledovat v menšinových mezinárodních společenstvích, jež plynou z hlubokých sociálních změn v jednotlivých státech (začasté ve státech velmocenských) nebo v určité části mezinárodního společenství.

Teorii o primátu vnitrostátního práva šířili na podporu postupujícího německého imperialismu 19. století příslušníci tzv. bonnské školy.

Sloužila také jako teoretický nástroj sovětské vědě mezinárodního práva v období do XX. sjezdu KSSS (1956) k odmítnutí “imperialistického” a “kapitalistického” mezinárodního práva. Primátem vnitrostátního práva by mezinárodní právo bylo zbaveno schopnosti překlenout vnitrostátní společenskou a právní diskontinuitu jednotlivých členů mezinárodního společenství. Z tohoto důvodu je zřejmé, že dopad učení o primátu vnitrostátního práva na sféru mezinárodních vztahů je neblahý.⁵

b) Teorie primátu mezinárodního práva

Učení o primátu mezinárodního práva dosahuje jednoty systému práva tím, že podřizuje vnitrostátní právo cestou delegace pravomoci mezinárodnímu právu.⁶

Tento směr však není tak jednotný, jak se na první pohled zdá. Na jedné straně jsou ti, kteří jako Lauterpacht (naturalistický směr) vycházejí ze silné etické pozice s hlubokou starostí o

³ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 153 na okr. 1; Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 397.

⁴ Desenciere-Ferrandiere, A., Consideration sur le droit international dans ses rapports avec le droit de L'Etat, RGDIP, 1933, str. 45 n.

⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 15.

⁶ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 153; Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 397.

lidská práva, a na druhé straně tací, kteří stejně jako H. Kelsen (normativský směr) zastávají monistickou doktrinu založenou na formalistických logických základech.

Naturistický směr byl představen v Anglii Lauterpachtem. Vidí prvotní funkce veškerého práva v prospěchu jednotlivců a obhájí nadřazenost mezinárodního práva. Zástupci tohoto směru chtěli naplnit mezinárodní řád, v době absolutní nedůvěry v mezinárodní systém, smyslem morálního účelu a spravedlnosti, založené na respektování lidských práv a blahobytu jednotlivců.⁷

Podle normativského směru, jehož reprezentantem je H. Kelsen, tvoří nejvyšší vrstvu hierarchie zásadně jednotného právního řádu právo mezinárodní, které teprve zmocňuje své subjekty. Základem této teorie je Kantova filozofie. Vrchol tzv. normové pyramidy tvoří normy mezinárodního práva podle H. Kelsena. V hierarchickém uspořádání je zákonnost určitého pravidla potvrzena, pokud je v souladu s hierarchicky výše postaveným pravidlem. Tento postup odkazu k vyšším pravidlům končí tzv. základní normou právního řádu. Tím zdůrazňuje Kelsen, že jsou to právě základní normy mezinárodního právního řádu, které jsou zároveň základním důvodem platnosti národních právních řádů.⁸

Tato téze o monismu s primátem mezinárodního práva se dočkala kritiky, jejíž argumentace je ve svém celku dostatečně přesvědčivá. Udává se, že dějinný primát mezinárodního práva v žádném případě nepotvrzují. Pokud má být mezinárodní právo zmocněno tvorby vnitrostátního práva, je třeba prokázat, že vzniklo dříve než právo vnitrostátní. Opak je pravdou, protože sama suverenita je jednou z příčin utvoření vzniku mezinárodního práva.

Dějinné posloupnosti vývoje vnitrostátního práva a mezinárodního práva odpovídá i základní interpretační pravidlo o svobodě jednání státu. Stát může vše, co mu během doby mezinárodní právo výslovně nezakázalo. Při primátu mezinárodního práva by ale platil opak, totiž, že stát smí jen to, co je mu mezinárodním právem výslovně povoleno. Stát by se musel zdržet jednání, kdyby k tomuto jednání chyběla norma.

Uplatnění této teorie monismu si je možné představit jen v rámci jakéhosi světového federálního státu, v němž by mezinárodní právo plnilo roli jeho "ústavy". Struktura mezinárodního společenství takového typu neexistuje.⁹

2. Tradiční dualistické představy

Tradiční dualistické představy, vycházející z pozitivismu, považují poměr mezinárodního a vnitrostátního práva za dva zcela autonomní právní systémy, které existují vedle sebe.

⁷ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 397/398.

⁸ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 398; Kelsen, H., Unrecht und Unrechtsfolgen im Völkerrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht, XII, 1932, str. 560; Kelsen, H., „Les rapports de systeme entre le droit interne et le droit international“, Hague Reicueil (RCADI), 1926, IV, str. 231 n.; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 13.

⁹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 362/363.

Jako první se k tomu vyslovil německý autor H. Triepel. Vnitrostátní právo a mezinárodní právo jsou dva nezávislé rozdílné právní systémy, které se podle H. Triepela zobrazí jako “dva okruhy, které se nejvýše dotýkají, nikoli prolínají”.¹⁰ Odůvodněním této nauky je rozdílnost právních pramenů, právních vztahů a právních struktur.¹¹

Jako její bezvýhradný stoupenec v České republice vystupoval A. Hobza. Mezi souhlasem jednotlivých států a společnou vůlí spatřoval kvalitativní rozdíl: “Projev společné vůle [...] je vyšší forum než vůle jednoho státu.” Hobza tak prokazuje kvalitativní rozdíl vnitrostátní a mezinárodněprávní sféry odůvodňující dualistickou koncepci jejich vzájemného poměru.¹²

Tito internacionalisté vycházejí tedy z nadřazenosti státu a existence značných rozdílů mezi oběma existujícími řády. Normy mezinárodního práva vznikají ze společné vůle více států a obračejí se ke státům jako k nositelům suverénní moci v jejich vztazích k jiným suverénům, zatímco normy vnitrostátního práva tvoří stát sám, a tyto normy se obračejí k jednotlivcům a právníckým osobám podléhajícím jeho moci.¹³ Jedná se tedy o různé právní systémy opírající se o odlišné subjekty, prameny, jakož i o nestejnou povahu upravovaných společenských vztahů. Pojmově pak nemůže dojít ke konfliktu mezi normami obou právních systémů, neboť každý z nich se obrací k jiným adresátům práv a povinností.¹⁴ Aby se norma mezinárodního práva stala součástí vnitrostátního právního řádu, je zapotřebí aktu státu, jímž se mezinárodní smlouva stane součástí vnitrostátního práva. Obecně se mluví o několika způsobech začlenění: transformaci, adaptaci, inkorporaci, případně adopci.¹⁵ Jedině tak platí obsah mezinárodního práva na území státu pro subjekty jeho vnitrostátního práva. Na území státu platí mezinárodní právo jako právo vnitrostátní. Pravidla obou systémů, mezinárodního i vnitrostátního práva, existují proto odděleně a nemohou na sebe mít vliv, případně zvrátit navzájem svoji platnost. Nemůže zde platit zásada “lex posterior derogat priori”, neplatí ani hierarchické uspořádání jednotlivých formálních pramenů.¹⁶

3. Převzetí mezinárodních norem do vnitrostátního práva podle monistické a dualistické teorie

Zastánci monistické a dualistické nauky docházejí k rozdílnému výsledku při převzetí mezinárodních norem do vnitrostátního práva. Zástupci dualismu ze dvou právních systémů vyvozují, že mezinárodní norma je ve vnitrostátním právu zavazující teprve tehdy, když je recipována z mezinárodního práva do vnitrostátního práva legislativou (např. inkorporace, transformace a tak dále). Inkorporace nebo recepce může mít generální povahu (stát recipuje do svého vnitrostátního práva celé mezinárodní právo), případně speciální nebo individuální povahu.

¹⁰ Triepel, Heinrich, Völkerrecht und Landesrecht, str. 111.

¹¹ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 12; Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25 GG, Anm. II 1, str.6.

¹² Hozba, A., Úvod do mezinárodního práva mírového, str. 61 n.

¹³ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 399.

¹⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 359.

¹⁵ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 395.

¹⁶ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 400.

Zástupci monistické teorie neznají metodu “recepce”. Z pojmání mezinárodního a vnitrostátního práva jako jediného právního systému vyvozují, že každá norma mezinárodního práva působí automaticky také ve vnitrostátním právu (musí být jenom publikována). Pokud v takovém případě zákonodárce přesto jednal, má taková recepce jenom ”deklaratorní” význam.¹⁷

4. Kritika teoretických koncepcí monismu a dualismu z hlediska praxe

Premisa, že k normotvorbě a vynucování práva jsou povolány výlučně státy, ať jednotlivě nebo společně v mezinárodním společenství, nereflektuje dostatečně realitu. V praxi lze proto stěží ještě mluvit o bipolaritě právních řádů, ale spíše o pluralitě, v níž poměr mezi mezinárodním a vnitrostátním právem tvoří jen jeden z jejich elementů. Vztah mezinárodního práva k vnitrostátnímu právu nelze redukovat na prostý dualismus. K přenosu mezinárodního práva do vnitrostátního práva je třeba nepochybně vždy recepce, což je projevem dualistického poměru. V některých státech však recepční normu neobjevíme nejen v ústavě, ale dokonce ani v žádné jiné psané normě jejich vnitrostátního práva, a existence i obsah takové recepční normy musí být složitě zjišťován právem a dokazován.

V určitých státech nejsou vnitrostátním právem pro vnitrostátní aplikaci norem mezinárodního práva stanoveny žádné zvláštní podmínky (a lze tudíž hovořit o “aplikačním monismu”), v jiných státech je naopak vnitrostátní uplatňování mezinárodního práva vázáno na splnění řady specifických vnitrostátních postupů (a jde tedy o “aplikační dualismus”).

Uvnitř jednotlivých států existují mnohdy diametrálně odlišné recepční režimy pro různé formy mezinárodního práva, takže jejich vnitrostátní právo tenduje na jedné straně k aplikačnímu monismu, v případě jednoho pramene mezinárodního práva, a k dualismu, pokud jde o jiný jeho pramen, na straně druhé. V praxi je k správnému zařazení nutno respektovat nerozdělitelnou bohatost monistických i dualistických příměsí a prvků v mezinárodním a vnitrostátním právu.¹⁸

5. Třetí proud: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva a zásada svrchované rovnosti

Pragmatický přístup čerpá z obou doktrin a byl formulován Fritzmauricem a Rousseauem. Teorie vychází z přesvědčení, že každý ze systémů (monismus i dualismus), jak vnitrostátní právo, tak právo mezinárodní, je nejvyšší ve své oblasti, protože sama praxe státu nedává za pravdu ani monistické, ani dualistické teorii. Není žádného státu, který by ve své praxi vycházel důsledně z koncepce primátu mezinárodního práva, stejně jako není státu, který by ve všech případech sahal po formální transformaci. Vnitrostátní a mezinárodní právo působí

¹⁷ *Pigorsch, Wolfgang*, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 3.

¹⁸ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 363 n.

jako rozporné póly jednotného vztahu. Odpuzují se i přitahují, nepřetržitě na sebe působí. Tento způsob ukazuje dualistické pojetí koexistence mezinárodního a vnitrostátního práva. Vnitrostátní právo zajišťující suverenitu se podřizuje právu mezinárodnímu z nutnosti vzájemné koexistence členů mezinárodního společenství. Žádné z obou práv nevystupuje jako primární činitel společného vztahu, žádné z nich se trvale nepodřizuje.¹⁹

Z tohoto důvodu se dneska zastupuje teorie **modifikovaného dualismu**. Ten v praxi nemá daleko ke schémátům, která jiní teoretikové již nazývají umírněným monismem. Podle modifikovaného dualismu tvoří mezinárodní a vnitrostátní právo dvě odlišné sféry. Přesto, že se jedná o odlišné a uzavřené sféry, jsou mezi sebou propletené. Tento názor nejvíce odpovídá skutečnosti ve většině států.²⁰

II. Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva z pohledu práva mezinárodního

1. Výlučnost a nadřazenost mezinárodního práva

Mezinárodní právo se chová jako uzavřený právní systém. V souladu se svou logikou systému přisuzuje povahu právních norem pouze vlastním pravidlům, kdežto jiná realita, včetně vnitrostátních právních systémů, je pro mezinárodní právo pouhým mimoprávním faktem. Systém mezinárodního práva se tedy staví vylučně, nepřihlíží k právní existenci vnitrostátního práva. Výlučnost mezinárodního práva byla mnohokrát potvrzena mezinárodní judikaturou: "Z pohledu mezinárodního práva i Dvora, jenž je jeho orgánem, jsou vnitrostátní orgány projevem vůle státu."²¹

Mezinárodní právo ponechává státům (mezivládním organizacím) volný prostor k jejich vlastní právní regulaci, ale dbá současně na to, aby právní úpravy v režii jednotlivých subjektů nebyly v rozporu s jeho příkazy a zákazy. Mezinárodní právo trvá na své nadřazenosti (superioritě) vůči jakýmkoli právním normám vydaným jednostranně jednotlivými subjekty tohoto práva.

Paradoxně není zásada superiority mezinárodního práva vyhlášena vedle jiných základních zásad v Chartě OSN. Státy je nepřímo uznaly vícero způsobem. Vyjadřuje ji existence obyčejového pravidla "pacta sunt servanda", v němž "pacta" označují nejen smlouvy, ale také jakékoli závazky ve formách mezinárodního práva. Takové závazky se mají plnit v dobré víře, tj. státy se mají zdržet činností, jež by jim v plnění mezinárodního práva bránily. Obyčejový závazek "pacta sunt servanda" byl výslovně potvrzen pro oblast smluvního práva ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 (platná od roku 1980), a to v čl. 26.

¹⁹ *Rousseau, Charles*, Droit international public, str. 4 n. *Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel*, Srovnávací ústavní právo, str. 400/401.

²⁰ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 13/14; *Herdegen, Matthias*, Völkerrecht, str. 154.

²¹ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 365.

Vídeňská úmluva stvrdila pro oblast smluvního práva i další zásadu:” [...] podle všeobecně přijatých zásad stát nemůže namítat proti jinému státu svou vlastní ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu ukládá mezinárodní právo nebo platné smlouvy”.²² Citovaná zásada deklaruje superioritu mezinárodního práva nad veškerými zákonodárnými a správními vnitrostátními akty, jakož i nad rozhodnutími vnitrostátní soudní moci.²³

Mezinárodní právo nestanoví žádné pravidlo o tom, zda a jak má být přenesen obsah norem tohoto práva do sféry práva vnitrostátního. Spokojuje se s požadavkem, aby stát a osoby, za něž tento stát nese mezinárodní odpovědnost, řádně plnily závazky z mezinárodního práva. Důsledkem udělené volnosti je široká škála variant přenosů, upravených vnitrostátními, většinou ústavními právy jednotlivých států.²⁴

2. Důsledky různých typů koexistence pravidel mezinárodního a vnitrostátního práva z hlediska mezinárodního práva

V zásadě lze rozlišit tři situace:

a) První situace: Právo je v souladu

Pravidla mezinárodního a vnitrostátního práva jsou v plném souladu. Tato situace nevyvolává problémy a je ideálním stavem koexistence obou práv.

b) Druhá situace: Právo si odporuje či je neslučitelné

Obě právní roviny si v určitém ohledu odporují nebo jsou vzájemně neslučitelné.

Může jít o variantu, kdy mezinárodní právo předvídá existenci normy vnitrostátního práva určitého obsahu, ta však ve vnitrostátní oblasti chybí, nebo o variantu, kdy se ve vnitrostátním právu uplatňuje i norma, která ukládá chování mezinárodním právem zakázané nebo nedovolené.

Důsledky tohoto nežádoucího stavu řešily mnohokrát mezinárodní soudní a arbitrážní orgány.²⁵ Rozpor posuzovaly pouze z pohledu mezinárodního práva, a to následovně:

- Mezinárodní orgán konstatuje obsahovou neslučitelnost určité normy vnitrostátního práva s mezinárodním právem. S vědomím výlučnosti systému mezinárodního práva nemůže uvedenou normu změnit ani zrušit.

²² 1932 Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti ve věci Zacházení s polskými příslušníky v (Gdaňsku).Danzingu.

²³ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 366.

²⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 367.

²⁵ Např. 1955 Mezinárodní soudní dvůr ve věci Nottebohm.

- Prohlásí uvedenou normu za nepoužitelnou na mezinárodní úrovni s tím, že se jí stát, který ji vydal, nemůže dovolat vůči jiným státům či před mezinárodním rozhodovacím orgánem. Vnitrostátní platnost normy zůstane zachována.
- Pouhá existence takové vnitrostátní normy zpravidla ještě mezinárodní odpovědnost státu nevyvolá. Aby vznikla mezinárodní odpovědnost státu, je třeba, aby na jejím základě došlo k chování, jež způsobí újmu jinému subjektu mezinárodního práva.
- Konstatování mezinárodním orgánem, že určitá vnitrostátní norma je v rozporu s mezinárodním právem s sebou většinou nenese povinnost dotyčného státu normu zrušit nebo ji změnit. Mezinárodní právo respektuje, že náprava nebývá možná v případech, které byly vnitrostátními orgány již pravomocně rozhodnuty (obecná zásada právní “exceptio rei iudicatae”). Mezinárodní orgán se většinou spokojí s uložením spravedlivé satisfakce poškozené osobě.

c) Třetí situace: Pravidla vnitrostátního práva jdoucí nad rámec mezinárodního práva

Pravidla vnitrostátního práva jdou nad rámec mezinárodního práva tím, že fyzickým či právnickým osobám zajišťují lepší právní postavení než normy mezinárodního práva.

Tyto normy neporušují mezinárodní právo, ledaže by toto právo uvedenou úpravu výslovně zakazovalo (což si ovšem lze obtížně představit). Mezinárodní orgán nemůže konstatovat protiprávnost vnitrostátní úpravy, ani její nedovolatelnost v mezinárodním měřítku. Stát, který je autorem úpravy jdoucí nad rámec mezinárodního práva (častý jev v oblasti ochrany lidských práv), může kdykoli jednostranně takovou úpravu zrušit, aniž by tím porušil mezinárodní právo.²⁶

III. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva očima práva vnitrostátního

1. Pojem recepce

Obecné mezinárodní právo nestanoví žádné pravidlo, zda a jak má být přenesen obsah jeho norem do práva vnitrostátního. Stát a jeho orgány nemají tedy mezinárodněprávní povinnost zajistit tento přenos do vnitrostátního právního prostředí.²⁷

Mezinárodní právo se uvnitř státu uplatní pouze tehdy, pokud daný stát o takovém uplatnění rozhodl. Tento projev svrchované vůle nazývá teorie recepcí mezinárodního práva a je výrazem a dokladem dualistického postoje vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu.²⁸

²⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 367 n.

²⁷ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 402.

²⁸ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 153.

Ještě na počátku 20. století bylo prakticky nemyslitelné, aby na státním území byly používány právní normy, které nebyly produktem vůle národního zákonodárce (parlamentu). Na konci 1. světové války se však nálady v mezinárodním společenství podstatně mění. Svrchovanost parlamentu není chápána jako nedotknutelné absolutum. Tato tendence trvá i nyní.

Parlament se dostal pod určitou kontrolu, zejm. zřízením ústavního soudnictví. Změny postoje k recepci si vyžádala praxe. Normy mezinárodního práva se stále více obracely k jednotlivci; státy přenášely mezinárodní právo do vnitrostátního a “dělily” si odpovědnost.²⁹

Nelze přehlédnout ani ideologickou pohnutku recepce. Obě světové války prokázaly v chování států, které je vyvolaly, úzkou spojitost mezi porušováním mezinárodního práva a nedobрым stavem vlastního práva vnitrostátního.

Svůj vliv měly i důvody institucionální. Kontrolní aktivity různých mezinárodních organizací nutí státy k přebírání těchto norem do vnitrostátního právního řádu. Státy nebyly schopny plynule a dostatečně plnit své povinnosti dané mezinárodními organizacemi.³⁰

2. Primární (základní) recepční norma

Základní recepční norma definuje, zda a v jaké míře se mezinárodní právo stává součástí práva vnitrostátního a které složky moci (které orgány) jsou zmocněny rozhodovat o recepci norem či forem mezinárodního práva. Musí zavazovat všechny pilíře státní moci a má ústavní povahu. Základní recepční norma má věcnou i kompetenční stránku. Rozhoduje o míře otevřenosti vnitrostátního prostředí na působení mezinárodního práva a nepřímo i o míře formalismu spojeného s konkrétními recepčními akty.

Při zjišťování obsahu základní recepční normy zpravidla nevystačíme s textem samotné ústavy. Je nutno zkoumat celý právní systém státu a ústavní praxi. Vzhledem k legislativním účinkům recepce je primárně relevantní chování zákonodárce.³¹

3. Sekundární recepční normy

Sekundární recepční normy navazují na základní recepční normu tím, že ji doplňují, dotvářejí a upřesňují. Zpravidla se jedná o poměrně početnou skupinu norem vnitrostátního práva, které se porovnávají s právem mezinárodním.

Sekundární recepční normy neupravily poměr mezinárodního a vnitrostátního práva v celé jeho šíři, ale pouze v některém z jeho aspektů. Sekundární recepční normy mohou podle

²⁹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 369/370.

³⁰ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 153; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 370.

³¹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 371.

okolností také upravit vnitrostátní postavení “sekundárního” mezinárodního práva, tedy aktu orgánů mezinárodních organizací či rozhodnutí mezinárodních orgánů, zejména soudních.

Sekundární recepční pravidla lze rozlišit podle toho, kterou ze tří funkcí plní: zda vymezují kompetence jednotlivých orgánů státu při recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního, či stanoví legislativní předpoklady pro vnitrostátní používání a provádění norem mezinárodního práva, nebo obsahují legislativní “návod” k vnitrostátní aplikaci takových norem.³²

4. Recepce mezinárodních smluv

Recepce značí převzetí určité normy mezinárodního práva do práva vnitrostátního obdobným způsobem, jako se v ČR stalo u recepčních norem – zákona č. 11/1918 Sb. a ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. s předpisy bývalé monarchie nebo federace.³³

Moderní ústavy při úpravě recepcí mezinárodních smluv zpravidla nevynechávají žádný ze tří pilířů moci v právním státu. Exekutiva smlouvy sjednává, někdy však za kontroly parlamentu. Zákonodárná moc nebývá oprávněna vyjadřovat se ke všem uzavíraným mezinárodním smlouvám, nýbrž jen k těm, které jsou nějak důležité pro stát. Soudní moci bývá svěřena úloha ochránce jednoty a bezrozpornosti vnitrostátního právního řádu.³⁴

a) Načasování recepce

Z hlediska načasování recepce lze v hrubých rysech rozlišit tři kategorie států:

- Ve státech první z nich dochází k recepci samotným aktem ratifikace spojeným s vnitrostátním vyhlášením mezinárodní smlouvy. Akty ratifikace a vyhlášení se pak mezinárodní smlouva stává součástí vnitrostátního práva. Parlament ve státech tohoto typu dává svůj souhlas ke smlouvě zásadně před její ratifikací, nebo nejpozději současně s ní. Tyto státy první kategorie jsou označovány jako monistické a patří mezi ně například Francie, Itálie, USA.
- Do druhé skupiny patří státy, v nichž akt ratifikace mezinárodní smlouvy recepční účinky nemá. Aby se ratifikovaná smlouva stala součástí vnitrostátního práva, musí ji speciálním aktem následně ještě recipovat zákonodárce. Patří sem státy Commonwealthu. Jedná se o dualistický systém. V „dualistických“ státech zákonodárce nemůže do procesu smluvní normotvorby před ratifikací vstupovat.

³² Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 373.

³³ Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, str. 281.

³⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 375.

- Menší skupině skandinávských států je vlastní smíšený model. Parlament se vyjadřuje k ratifikaci sice ještě před uzavřením smlouvy, ale tento jeho (první) projev vůle nemá recepční účinky. Je pouze projevem politické kontroly výkonné moci legislativou. Zákonodárny sbor proto recipuje uzavřenou smlouvu zvláštním aktem ještě po její ratifikaci.³⁵

b) Způsob provádění recepce

Jinou významnou složkou recepce mezinárodních smluv je způsob jejího provedení. Obecné mezinárodní právo neukládá, jak mají být mezinárodní smlouvy přeneseny do práva vnitrostátního. V mezinárodním společenství existuje proto celá škála variant.³⁶

V kontinentálním systému se vyskytují zejména **transformace**, **adaptace** a **inkorporace**, v anglosaském systému tradičně **adopce**, tj. osvojení (použití) pravidla mezinárodního práva vnitrostátním soudcem v jeho rozhodovací činnosti. Ve Velké Británii se mezinárodní smlouvy dostávají do právního řádu zvláštním transformačním zákonem pro jednotlivé smlouvy (transformace), kdežto pro obyčejové právo se zde uplatňuje doktrína adopce.³⁷

(aa) Transformací rozumíme zachování doslovného znění mezinárodní smlouvy a její vyhlášení (schválení) v některé formě vnitrostátního práva, např. zákona. Transformací se ze smlouvy stává vnitrostátní předpis a jako takový zavazuje subjekty vnitrostátního práva.

Proto se v tomto případě rozlišuje role parlamentu jako zákonodárce (law-giver) a jako transformátora (law-transformer). Parlament zde nemůže libovolně určovat obsah transformované smlouvy, může jej ovšem adaptovat na podmínky ČR, stanovit určitou sankci, kterou pochopitelně mezinárodní smlouva nestanoví.³⁸

Mezinárodní smlouva sama zavazuje stát jako subjekt mezinárodního práva. Transformace je vhodná u unifikačních smluv, které vyžadují doslovný přenos smluv do vnitrostátního práva. Jindy mívá transformační akt povahu pokynů zákonodárce k používání mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním měřítku, vždy ovšem coby normy vnitrostátního práva. Transformace proto nezajišťuje jednotný výklad mezinárodní smlouvy ve všech smluvních státech.³⁹

(bb) Adaptací se má na mysli pouze obsahový (a ne doslovný) přenos mezinárodněprávních závazků a oprávnění do forem vnitrostátního práva. Nepřebírá se tedy doslova text smlouvy, nýbrž přizpůsobuje se nacionálním podmínkám.⁴⁰ Tento způsob implikuje klíčové postavení

³⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 376.

³⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 377.

³⁷ Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, str. 281.

³⁸ Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, str. 281.

³⁹ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, § 25 Rn. 5; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 377.

⁴⁰ Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, str. 281.

zákonodárce. Ten porovnává závazky z adaptované mezinárodní smlouvy s platným vnitrostátním právem, do něhož následně přenesl jen obsah těch smluvních pravidel, která vnitrostátní právo ještě neobsahuje. Pokud již obsahově srovnatelné pravidlo ve vnitrostátním právu existuje, důvod k recepčnímu zákroku není. Adaptační operace předpokládá nejen dokonalou znalost vnitrostátního práva, ale též obrovský cit pro jeho systémové chápání i pochopení návaznosti mezi ním a právem mezinárodním.

Adaptující orgán musí nejprve zjistit, která ustanovení jsou pro vnitrostátní právní poměry nepoužitelná, např. upravují pouze mezistátní vztahy, nebo smluvní pravidla, která se mohou uplatnit ve vnitrostátním právu přímo, bez adaptace. Adaptace takových smluvních pravidel není smysluplná. Adaptace jediné mezinárodní smlouvy by měla běžně obnášet novelizaci několika vnitrostátních předpisů.

Pokud by adaptace probíhala podle shora uvedených metodických pravidel a s maximální pečlivostí, byla by zajištěna recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního vskutku dokonale. Skutečnosti z legislativní praxe nicméně prokazují, že tomu tak nebývá. K adaptaci dochází někdy bez náležitého výběru a povrchně. V adaptační praxi států střední a východní Evropy před rokem 1989 docházelo k nedostatečnému a k nekvalitnímu přenosu smluvních závazků do vnitrostátního práva poměrně často. Od roku 1989 se situace sice zlepšila, dokonalosti je však nemálo vzdálena.⁴¹

(cc) Inkorporace značí vtělení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu, aniž dochází k její transformaci do podoby pramene vnitrostátního práva.⁴² Vtažení smluvní normy mezinárodního práva do vnitrostátního práva neztrácí přitom charakter mezinárodního práva. Pouze se jí propůjčují účinky vnitrostátního práva. Nedojde tedy ke zdvojení formální existence normativního obsahu jako u transformace (formální monismus). Inkorporace je praktická u smluv, které zakládají práva a povinnosti pro fyzické a právnické osoby, jejichž provádění je podrobeno jednotné mezinárodní kontrole (judiciální či parajudiciální), a je proto žádoucí i jednotná interpretace textu smluvními státy (např. Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950). Po inkorporaci jsou vnitrostátní orgány povinny aplikovat i interpretovat smluvní text jako mezinárodní smlouvu.⁴³

(dd) Mezi transformací a adaptací na jedné straně a inkorporací (adopcí) na straně druhé existuje zřetelný rozdíl. Oba prvně uvedené způsoby vycházejí ze striktního dualistického pojetí a nevedou k prolnutí mezinárodního a vnitrostátního práva. Kvalita přenosu normativního obsahu do vnitrostátní sféry nebude nikdy dokonalá. Transformace a adaptace proto spíše odpovídají nižšímu stupni právní integrace mezinárodního společenství. Naproti

⁴¹ ; Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, § 25 Rn. 5 (O. Rojahn); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 377/378.

⁴² Filip, Jan, Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, str. 281; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 158.

⁴³ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 158/159; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 379.

tomu inkorporace představuje způsob, který by bylo možné nazvat umírněně monistickým. Předpokládá sice jednostranný akt recepce (prvek dualismu), ponechává však normativnímu obsahu jeho mezinárodněprávní formu i při působení ve vnitrostátních poměrech (prvek monismu). Tyto rozdíly, jakkoli z hlediska teoretického zásadní, recepční praxi nicméně podstatně neovlivňují.⁴⁴

c) Právní síla mezinárodněprávních norem

Vztažení nebo přenesení mezinárodních závazků do hierarchicky budované soustavy vnitrostátního práva není myslitelné bez určení stupně právní síly mezinárodněprávních norem. To dovoluje při kolizi s normou vnitrostátního práva stanovit, zda převládne domestikovaná mezinárodní norma, nebo naopak vnitrostátní norma.

Z pohledu mezinárodního práva a ideje jeho nadřazenosti nepřichází v úvahu jiná možnost než záruka nadústavní právní síly recipovaných norem mezinárodního práva. Naopak, z hlediska práva vnitrostátního, nadústavní právní síla mezinárodních smluv není způsobilá přiznat jiné právní normě vyšší právní sílu než jakou sama disponuje.⁴⁵

Představitelné je, aby mezinárodní smlouvy byly postaveny na roveň ústavě (ústavnímu zákonu), jak je tomu také v ČR.

Poměrně často ústavy stanoví přednost mezinárodních smluv před prostým zákonem či superioritu nad ním.

Anglosaské státy a většina latinskoamerických republik počítají s rovnocenným postavením recipovaných smluv mezinárodního práva s běžným zákonem.⁴⁶

Konečně některé státy otázku právní síly legislativně vůbec neřeší, což přesouvá řešení do působnosti ústavního či obecného soudnictví.

d) Vyhlášení

Jak již bylo uvedeno, aktem recepce se některé mezinárodní smlouvy stávají součástí vnitrostátního práva. K platnosti významnějších norem vnitrostátního práva se všeobecně vyžaduje jejich vyhlášení v příslušné sbírce zákonů, což zajistí, aby byly subjekty vnitrostátního práva spolehlivě informovány o jejich obsahu a i okamžiku vstupu v platnost.⁴⁷

⁴⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 379.

⁴⁵ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 157; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 380/381.

⁴⁶ Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25 str. 19/20.

⁴⁷ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 381.

e) “self-executing”

I když se určitá mezinárodní smlouva stane aktem recepce součásti vnitrostátního práva, neznamená to automaticky, že bude uplatňována ve vztazích mezi subjekty tohoto práva a vynucována národními soudy. Recepce se každopádně mezinárodní závazek státu ze smlouvy stane i ústavním nebo zákonným závazkem příslušného orgánu státu. Ten může podle povahy upravované materie mezinárodní smlouvy být adresován buď jen orgánům státu pro zahraniční styky či jiným orgánům výkonné moci, nebo zákonodárnému orgánu či orgánům soudní moci.⁴⁸

Aby mohla být mezinárodní smlouva přímo aplikována i ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám a práva těchto osob z ní, byla také garantována národními soudy, musí být nejen součástí vnitrostátního práva, ale musí být též takové vnitrostátní aplikace způsobilá a musí jí být schopna (musí být self-executing). Ne všechny mezinárodní smlouvy, jež se stanou součástí vnitrostátního práva a jsou uvnitř státu vyhlášeny obdobně jako zákony, jsou self-executing.

Primární podmínkou způsobilosti k přímému použití mezinárodní smlouvy je k tomu směřující vůle jejich stran. Přímou aplikována nemůže být smlouva, jejíž přímé vnitrostátní účinky strany výslovně vyloučily (např. Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin z roku 1995).⁴⁹

Výběr smluvních ustanovení “self-executing” provádějí v konečné instanci národní soudy.⁵⁰

5. Recepce mezinárodních obyčejů

Zda je obecné mezinárodní právo recipované do vnitrostátního práva lze nejčastěji nalézt přímo v ústavách. V některých státech ústava recepci obecného mezinárodního práva ovšem ani výslovně ani implicitně neautorizuje a v takovém případě dostávají prostor ke tvorbě příslušného recepčního pravidla legislativa a především národní soudy. Bylo by omylem považovat recepci obyčejového mezinárodního práva v moderní ústavě za projev staromódní zpozdilosti. S recepcí mezinárodních obyčejů stoupá v praxi vývoj mezinárodního společenství i lidstva a je proto nositelem civilizačního pokroku. Velkorysá řešení recepce obecného mezinárodního práva nabízejí ústavy schválené po 2. světové válce právě ve státech, které ji vyvolaly a byly v ní poraženy – Německo, Itálie, ale i Maďarsko. Obdobná situace se opakovala po roce 1989: obecně uznané principy a normy mezinárodního práva výslovně recipovala většina nových ústav států střední a východní Evropy (také Česká a

⁴⁸ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 160 n.

⁴⁹ *Rohan* ve Grundgesetz-Kommentar, § 25 Rn. 18; *Herdegen, Matthias*, Völkerrecht, str. 156/157; *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 384 n.

⁵⁰ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 382.

Slovenská republika). Tyto principy a normy ostatně recipují explicitně či implicitně v podstatě i všechny státy Evropské unie.⁵¹

Recepce obyčejových norem mezinárodního práva má ve srovnání s recepcí mezinárodních smluv své specifikace. Obyčejové normy se utvářejí, dotvářejí, ale i rozvolňují v nepřetržité praxi a jsou atakovány stálým pohybem mezinárodního společenství. Tím jsou diskvalifikovány ty způsoby recepce, které by zamýšlely jednorázově přenést obsah obyčejových norem do forem vnitrostátního práva (transformace či adaptace).

Mnohem lépe vyhovuje inkorporace (ve státech kontinentálního systému) či adopce (ve státech anglosaských). Inkorporace i adopce (výrazně monistické) ponechávají obyčejovým normám mezinárodního práva jejich dynamiku i svéráz.⁵²

Aplikující vnitrostátní orgány musejí zvláště respektovat, že ke vzniku a závaznosti mezinárodní obyčejové normy není nutný souhlas všech států, ale pouze kvalifikovaný postoj rozhodující části mezinárodního společenství, zejména “zainteresovaných” států nebo velmocí. Platné obyčejové normy je nutno aplikovat jako závazné uvnitř státu i tehdy, když tento stát případně k jejich vzniku nijak nepřispěl, ani k nim nedal souhlas.

Ve srovnání s recipovanými mezinárodními smlouvami bývá u obyčejových norem mezinárodního práva mnohem složitější určit vnitrostátnímu právnímu řádu jeho právní sílu, neboť ústavy v tomto ohledu zpravidla neposkytují žádný návod. Národní soudy přistupují k problému právní síly odlišně (nejčastěji mají sílu prostého zákona).

Aplikace mezinárodního obyčeje uvnitř státu se výrazně liší od vnitrostátního používání mezinárodních smluv. Nejvelkorysejší mandát přiznal německý Základní zákon z roku 1949, jež stanoví: “Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva [...] zakládají práva a povinnosti bezprostředně pro obyvatele spolkového území.”⁵³ Jiné ústavy srovnatelný článek nemají.⁵⁴

6. Recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů

Závazné akty mezinárodních organizací lze zásadně považovat za součást “sekundárního” mezinárodního práva. Splňují znaky právních norem (jsou adresovány širokému okruhu adresátů, mají regulativní účinky a jejich nedodržení zakládá mezinárodněprávní odpovědnost). Současně jsou ovšem akty aplikace mezinárodního práva.⁵⁵

⁵¹ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 Rn. 9; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 388 n.

⁵² Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25, str. 8; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 388 n.

⁵³ Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 8/9.

⁵⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 388 n.

⁵⁵ Čepelka, Čestmír, Sturma, Pavel, Mezinárodní právo veřejné, str. 140/141; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 388 n.

Uplatnění těchto aktů orgánů mezinárodních organizací ve vnitrostátním právu předpokládá dvoustupňovou recepci. Stát musí primárně recipovat mezinárodní smlouvu, která organizaci zřídila, a sekundárně akt jejího orgánu, jež byl na základě takové smlouvy vydán. Zatímco k recepci mezinárodních smluv se moderní ústavy vyjadřují v podstatě pravidelně, recepci závazných aktů orgánů mezinárodních organizací naopak pravidelně přecházejí mlčením. Příslušná recepční pravidla jsou proto ve většině států obsažena v normách síly prostého zákona, či dokonce v normách podzákoné povahy.⁵⁶

Mezinárodní organizace vstupují pouze do souřadných vztahů se svými členskými státy, a akty orgánů těchto organizací se proto obracejí jen na státy jako takové. Pokud se však rozhodnutí mezinárodních organizací týká fyzické či právnické osoby, musejí členské státy jejich obsah přenést do svého práva.

Lze si sice teoreticky představit obecný recepční vnitrostátní předpis, jež by zmocňoval parlament, vládu či příslušné ministry k vnitrostátnímu provádění všech myslitelných aktů, v praxi států nicméně takovýto zákon neexistuje. Brání tomu obrovské rozdíly v obsahu rozličných aktů. Státy proto obvykle volí recepční normy zvláštní, které buď vztahují do vnitrostátního práva určitou stejnorodou věcnou kategorii recipovaných aktů více mezinárodních organizací (např. zákon k provádění mezinárodních sankčních režimů zavedených různými organizacemi, zejména rozhodovacích orgánů OSN nebo EU), nebo určitým předpisem recipují soubory aktů více rozhodovacích orgánů jediné mezinárodní organizace (např. zavedení sankcí Radou bezpečnosti vůči konkrétnímu státu – Libyi, Iráku apod.).⁵⁷

7. Recepce a vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních soudních a parajudiciálních orgánů

Ústavní normy se k této otázce vyjadřují jen ojediněle. “Antirecepčním” faktorem je na jedné straně, že soudní i arbitrážní orgány aplikují principy a normy, které upravují vztahy pouze mezi státy, a na druhé straně že žádné mezinárodní soudní rozhodnutí nemohou státy nikterak ovlivnit, na rozdíl od obsahu mezinárodních smluv, ale i mezinárodních obyčejů a velké většiny aktů orgánů mezinárodních organizací, na jejichž vzniku se tak či onak podílejí. Vnitrostátnímu provádění těch rozhodnutí mezinárodních soudů, které se týkají jednotlivce, brání uzavřený systém vnitrostátní justice.

Recepce mezinárodních soudních rozhodnutí coby zcela “cizích” aktů proto bývá pro státy vnitropoliticky složitější.

Přesto nikoli ojediněle k recepci i provádění rozhodnutí mezinárodních soudních orgánů dochází. Soudní rozhodnutí zavazuje pouze strany v projednávané záležitosti. Těmto stranám

⁵⁶ Streinz, Rudolf, *Europarecht*, str. 147 n.; Malenovský, Jiří, *Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*, str. 388 n.

⁵⁷ Malenovský, Jiří, *Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*, str. 391 n.

může vzniknout povinnost zabezpečit splnění rozhodnutí uvnitř státu, vnitrostátně tedy toto rozhodnutí provést.⁵⁸

Mezinárodní soudní rozhodnutí naopak nezavazuje třetí státy, jimž povinnost provést je vzniknout nemůže. Neexistuje ovšem právní překážka pro to, aby soudy nebo jiné orgány třetího státu na základě svého volného uvážení rozhodnutí, jež je nezavazuje, recipovaly.

I když odsuzující rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) konstatuje pouze porušení Evropské úmluvy o lidských právech státem, proti němuž byla vznesena stížnost, nemohou třetí státy takový rozsudek ponechat bez povšimnutí. Jestliže jejich právní řád nebo judikatura jejich národních soudů zacházejí s Evropskou úmluvou o lidských právech stejně závadně jako stát, jehož porušení Úmluvy daný rozsudek ESLP shledal, jsou nepřímo nuceny (nikoli právně zavázány) si právní názor vyjádřený v rozsudku osvojit; jinak by proti nim byla vznesena stížnost.⁵⁹

IV. Mezinárodní právo, vnitrostátní právo a právo ES

V současné době právní teorie v podstatě jednomyslně sdílí přesvědčení, že právo ES je svébytným právním systémem odlišným od mezinárodního práva i od právních řádů vnitrostátních. Sice má s nimi mnoho společného, v určité míře se s nimi překrývá, nebo na ně alespoň velmi těsně navazuje.

Projem s mezinárodním právem je zřejmý v rovině primárního práva ES. Společenství byla zřízena a jejich kompetence byly rozšiřovány na základě mezinárodních smluv, tedy pramene mezinárodního práva. Evropská společenství disponují mezinárodněprávní subjektivitou jako jiné mezinárodní organizace. Vztahy mezi ES a členskými státy, ale i vztahy ES k jiným mezinárodním organizacím se řídí rovněž hlavně mezinárodními smlouvami, stejně jako vztahy mezi jednotlivými orgány ES.⁶⁰

Určitě rozlišit se musí od primárního práva ES sekundární právo ES, tedy nařízení či směrnice, které povahu mezinárodního práva nemají. Úkoly, jež má ES pro své členy plnit, mají výrazně vnitrostátní povahu. Dominují mezi nimi funkce při vytváření a fungování společného vnitřního trhu (hospodářské a měnové unie), jehož aktivními a autonomními činiteli jsou nejen vlády členských států, ale též fyzické a právnické osoby. Právo ES je vynucováno orgány ES a podrobena jednotné jurisdikci – rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora (ESD). Z hlediska věcné působnosti i z hlediska metod regulace má tedy

⁵⁸ *Streinz, Rudolf*, Europarecht, str. 168.

⁵⁹ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 396 n.

⁶⁰ *Lecheler*, Einführung in das Europarecht, str. 51/52; *Streinz, Rudolf*, Europarecht, str. 2; *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 403 n.

právo ES mnohem blíže k právu vnitrostátnímu než k právu mezinárodnímu a bývá někdy nazýváno v členských státech ES “společným vnitrostátním právem”.⁶¹

⁶¹ *Lecheler, Helmut*, Einführung in das Europarecht, str. 51/52; *Streinz, Rudolf*, Europarecht, str. 2; *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 403.

B. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice

I. Ústavní tradice postavení mezinárodních smluv v Československu i v České republice a “euronovela” Ústavy České republiky

Inspiraci a východisko pozdějšího vývoje je třeba hledat v základním státním zákoně Rakouského císařství č. 141 z 21.12.1867. Tento článek mění ústavní zákon o říšském zastoupení tím způsobem, že upravil složení a kompetence Říšské rady. Na prvním místě stojí její pravomoc přezkoumat a udělit souhlas ke každé státní smlouvě, jež ukládá Říši či jejím částem břemena nebo zavazuje jednotlivé občany nebo jejímž důsledkem je změna území zastoupených v Říšské radě.⁶²

Ústava z roku 1920 neměla přímé předpisy o platnosti mezinárodního práva na státním území. § 106 ústavní listiny z roku 1920 byl lex specialis, který nebylo možné vykládat tak, jako by všeobecně stanovil přímou vnitrostátní platnost mezinárodních smluv nebo dokonce primát mezinárodního práva. § 106 zněl: „Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody, nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství. Úchyly od této zásady jsou přípustny, jen pokud to právo mezinárodní povoluje“.⁶³

Československý zákonodárce neinterpretoval absenci ústavního pravidla, jež by přiznalo mezinárodním smlouvám vnitrostátní účinky, jako implicitní zákaz přiznat jim takové účinky prostým zákonem. Zákonodárce absenci naopak interpretoval jako diskreční titul, který ho zmocňuje k převedení mezinárodního smluvního práva do vnitrostátního práva.⁶⁴

V některých případech se legislativní praxe přidržívala teorie transformační a v jiných případech se spokojovala s promulgací, tj. vyhlášením smlouvy ve Sbírce zákonů spolu s ratifikační klauzulí.⁶⁵

Nejvyšší správní soud vyjádřil dualistické chápání poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Podle něhož z mezinárodní smlouvy plyne pouze závazek vydat určitou právní normu, odpovídající obsahu smlouvy, ve formě Ústavou předepsané. Teprve tím se taková norma stává součástí vnitrostátního právního řádu.

Právě tato adaptační “kazuistická” metoda později umožnila poúnorovým zákonodárným sborům provádět selekci závazku státu z mezinárodních smluv. K subjektům československého práva pronikla přímo jen ta smluvní úprava, která se nedemokratickému režimu jevila v daném ohledu politicky, ideologicky či jinak účelná.

Zákonodárná praxe vkládala klauzuli o přednostním použití mezinárodní smlouvy do jednotlivých zákonů a umožnila československým soudcům v tom, že jsou oprávněni a

⁶² Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 409.

⁶³ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 408.

⁶⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému str. 410.

⁶⁵ Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 409.

povinni aplikovat mezinárodní smlouvy přímo, pokud k tomu výslovně vyzývá určitá norma vnitrostátního práva.

Žádná z poúnorových nedemokratických ústav nezakotvila generální recepční normu, která by vymezila poměr československého práva k právu mezinárodnímu. Tyto ústavy mezinárodní právo naopak ignorovaly. Rozšířila se dále praxe speciálních zákonných recepčních norem. Systematicky se např. bránil orgán přijmout v jakékoli formě jurisdikci Mezinárodního soudního dvora. Nauka i praxe se vzájemně ubezpečovaly v tom, že mezinárodní soudnictví je “buržoazním přežitkem” a jeho orgány jsou vůči socialistickým státům zaujaté. Československo se také vyhnulo přijetí smluvní úpravy ochrany lidských práv.⁶⁶

Mezinárodní smlouvy neměly postavení norem vnitrostátního práva ani jejich právní sílu.⁶⁷ Tato skutečnost naznačovala dobovou nedůvěru k mezinárodním smlouvám. Některé mezinárodní smlouvy byly zákonnými odkazy inkorporačním principem sice vtahovány do československého právního řádu, ale tato sektorální inkorporace vedla k nepřehlednosti a nekonzistentnosti právního řádu.⁶⁸

Československo změnilo na počátku 90. let rovněž svou právní politiku vůči mezinárodním soudním a parajudiciálním orgánům v oblasti ochrany lidských práv. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. vyhlásil ve svém § 2 speciální recepční klauzuli: “Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federální republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem”.⁶⁹ Zavedení ústavního rozlišování smluv o lidských právech a smluv ostatních byla reakce na rozsáhlá porušování mezinárodně chráněných lidských práv předlistopadovým Československem a vyjadřovalo určující vliv představitelů hnutí Charty 77 v české politice v prvních letech po r. 1989. Dalším důvodem byl rychlý vstup ČSFR do Rady Evropy (1992), jež ochranu lidských práv předpokládala a vyžadovala.⁷⁰

Ústava z roku 1992 neobsahovala generální recepční normu, která by upravila poměr mezinárodního práva a práva vnitrostátního v celé jeho šíři. Ústava se dokonce ani na jednom místě svého textu nezmiňovala o “mezinárodním právu”. Nejen že Ústava z r. 1992 nezaujala postoj k obecnému mezinárodnímu právu, ale k tomu nenabídla ustanovení, jež by dovolilo převést některá svrchovaná práva ČR na mezinárodní organizaci, což bylo žádoucí s ohledem na možné přijetí ČR do ES. Kritika se také řídila vztahem Ústavy k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách, protože opomenula vztah ke smlouvám ostatním.⁷¹

“Chudokrevná” úprava otázky poměru mezinárodního a vnitrostátního práva v Ústavě ČR byla výslednicí více faktorů. Inspirací byla Ústava z r. 1920, která nebyla adekvátním vzorem,

⁶⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 411.

⁶⁷ Malenovský, Jiří: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? Ve: Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy, str. 177-178.

⁶⁸ Pavlíček, Václav a kolektiv, Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, str. 89.

⁶⁹ Pavlíček, Václav a kolektiv, Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, str. 91.

⁷⁰ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 413.

⁷¹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 413.

protože kladla důraz spíše na svébytnost a výlučnost národa v mezinárodním společenství než na méně aktuální myšlenku integrace ČR do mezinárodního společenství. K této problematice se také kriticky vyjádřila prof. Pelikánová následovně: “Tam, kde se (osvíceně) obracíme k tradicím, a tedy zejména k literatuře první republiky, jež nám je nejdostupnější, stáváme se někdy obětí nedostatečné hloubky reflexe a přijímáme řešení, která byla západním světem překonána nebo odmítnuta. Vnímáme právo obecně prostřednictvím práva českého (protože podléháme přirozené lidské tendenci ke zobecňování konkrétní zkušenosti), ale zapomínáme, že české právo není dostatečně vypovídající reprezentací současného stavu právního vývoje ve svobodné Evropě”. Ústava ČR vznikla na podzim 1992 v klimatu odpočítávání dnů do termínu rozdělení Československa v obrovském spěchu. Nová Česká republika nemohla být k 1. lednu 1993 dost dobře vyhlášena bez vlastního základního zákona. Vynucená překotnost i politicky rozjitřená atmosféra negativně ovlivnily i metody přípravy návrhu Ústavy. Text Ústavy prakticky nebyl konzultován s odbornou veřejností.⁷² Zároveň se zřetelně projevila skutečnost, že demokratický ústavní vývoj nebyl dokončen, a to jak z hlediska nedostatku ústavy, které se ukázaly jak ve světle ústavní politické praxe, tak z hlediska existujících mezer Ústavy ČR.⁷³

Euronovela z roku 2001 měla shora uvedené problémy vyřešit. Jeden z cílů euronovely Ústavy (č. 395/2001 Sb.) byl přechod od esenciálně dualistického, adaptačního modelu k modelu převážně monistickému, inkorporačního typu.

Cestou výkladu nových právních norem v Ústavě po euronovele prosakuje některými orgány ČR do aplikace Ústavy opět dualistické adaptační chápání poměrů mezinárodního a ústavního práva, které euronovela měla původně za cíl zavrhnout. Ukazuje se tedy, že schválením euronovely nenastaly “rajské časy monismu”, ale naopak čelíme recidivě dualismu.⁷⁴

II. Současný stav

1. “Euronovela” Ústavy

V roce 2001 byl návrh „euronovely“ Ústavy (úst. zákon č. 395/2001) v Parlamentu schválen výraznou většinou. Obsah euronovely Ústavy lze shrnout do čtyř hlavních idejí:

a) Ústavní recepce základní zásady mezinárodního práva o poctivém plnění mezinárodně právních závazků

Nový čl. 1 odst. 2 Ústavy stanoví: “Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.”

Z recipované normy je zavázán stát, případně jeho orgány veřejné moci, jejichž chování se připočítává státu z hlediska mezinárodního práva. Subjekty českého práva se mohou nezprostředkovaně dovolat toho, aby jednotlivé orgány veřejné moci vůči nim příslušný me-

⁷² Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 415.

⁷³ Pavlíček, Václav a kolektiv, Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, str. 98.

⁷⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, 2003, str. 841 n. (844/845).

zinárodní závazek dodržely. Předpokladem je, že tento závazek z hlediska povahy vztahu je přesaditelný do práva vnitrostátního a byl subjektům vnitrostátního práva skutečně určen. V ostatních případech je ustanovení čl. 1 odst. 2 závazným návodem pro veřejnou moc jak interpretovat ústavní pořádek a celý právní řád.⁷⁵

b) Výrazné posílení monistického přístupu Ústavy k mezinárodním smlouvám (čl. 10, 49 a 95 odst. 1 Ústavy)

Podle euronovely Ústavy se součástí českého právního řádu staly všechny mezinárodní smlouvy, k nimž dává souhlas Parlament (čl. 10). Vedle již zavedených politických smluv a hospodářských smluv všeobecné povahy jsou do čl. 49 Ústavy nově zahrnuty smlouvy spojenecké a mírové, smlouvy, z nichž vzniká členství ČR v mezinárodní organizaci, smlouvy upravující práva a povinnosti osob, smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Soudní moc je povinná aplikovat mezinárodní smlouvy na základě výslovného pokynu Ústavy. Ve čl. 95 odst. 1. stanoví, že “soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu”.⁷⁶

c) Zrušení zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách

Euronovela upustila od ústavního rozlišování mezi smlouvami o lidských právech a ostatními smlouvami. Smlouvy o lidských právech zůstávají i nadále součástí právního řádu. Spadají pod širší pojem mezinárodních smluv, jež upravují “práva a povinnosti osob” (čl. 49a Ústavy), a jsou tudíž podřaditelné článku 10 Ústavy.⁷⁷

d) “Integrační klauzule”(čl. 10a Ústavy)

Integrační klauzule čl. 10a Ústavy vytvořila ústavněprávní východisko pro vstup ČR do “nadstátní” Evropské unie (a ES). Členství v Unii předpokládá, že vstupující stát jí předá mezinárodní smlouvou část svých vlastních pravomocí. Čl. 10a dovoluje přenést pravomoc orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci. ČR může tím pádem přenést část svých pravomocí nejen na Evropskou unii, ale také na takovou entitu, jež je subjektem mezinárodního práva, vytváří vlastní právní normy, jež jsou pro členské státy mezinárodněprávně závazné, nemá však povahu mezinárodní organizace (např. Mezinárodní trestní soud).⁷⁸

⁷⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, 2003, str. 841 ff (844/845); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 420.

⁷⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, 2003, str. 841 n. (844/845); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 421.

⁷⁷ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 422.

⁷⁸ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, 2003, str. 841 ff (844/845); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 422, 423.

2. Dosud nenovelizované mezinárodní články Ústavy

Novelizační úsilí překvapivě minuly ty mezinárodní články, které upravují pravomoc prezidenta republiky.

Prezident republiky zastupuje stát navenek. Rozumí se tím, že hlava státu reprezentuje Českou republiku (čl. 1 odst. 1) zejména ve vztahu k jiným státům (jejich zástupcům). Prezident také vystupuje jménem republiky při jednání se zástupci jiných států, kteří Českou republiku oficiálně navštíví (čl. 63 odst. 1 písm. a).⁷⁹ Podle čl. 63 odst. 1 písm. b) prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Souhlas vlády k přenesení pravomoci sjednávání mezinárodních smluv na jednotlivé členy vlády musí mít formu usnesení vlády (srov. čl. 76). Z formulace ustanovení se rozumí, že má jít o rozhodnutí, ve kterém hlava státu deleguje na vládu nebo její členy sjednávání určitého druhu mezinárodních smluv (obecná delegace) nebo jen sjednání smlouvy konkrétní (individuální delegace).⁸⁰

Čl. 63 odst. 1 písm. e) upravuje pravomoc hlavy státu ve vztahu k vedoucím českých diplomatických misí v zahraničí. Prezident podle toho článku pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí.⁸¹

Velkoryse formulovaná pravomoc prezidenta republiky sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy jej ve smluvní normotvorbě z hlediska českého ústavního práva prakticky monopolizuje. Vládě Ústava ČR žádné oprávnění v dané oblasti neuděluje, naopak zakotvuje výslovně oprávnění prezidenta sjednávání mezinárodních smluv na ni přenést. Dělbá moci v této činnosti je vychýlená v neprospěch vlády, a to v míře, která je v současné Evropě již nezvyklá.⁸²

Podle čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jež je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu, citované ústavní pravidlo zužuje vnitrostátní působnost použitelného pravidla obecného mezinárodního práva. Čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy stanoví, že “ze svých funkcí a aniž by museli předkládat plnou moc jsou považováni za zástupce svých států hlava státu, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí pro všechny úkony související s uzavřením smlouvy”.⁸³

Německá ústava a jiné starší evropské ústavy většinou pověřují hlavu státu pouze “uzavíráním” mezinárodních smluv, nikoli jejich sjednáváním.⁸⁴

⁷⁹ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 457 (Sládeček).

⁸⁰ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 458 (Sládeček).

⁸¹ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 460 (Sládeček); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 423.

⁸² Koudelka, Zdeněk, Prezident, vláda a mezinárodní smlouvy, Právní rádce, č. 11, 2005, str. 38 n.

⁸³ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 424.

⁸⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 425.

III. Mezinárodní smlouvy inkorporované do českého práva na základě čl. 10 Ústavy

Po širokých diskusích o změně Ústavy v roce 1998 a 1999 předložila v roce 2001 Poslanecká sněmovna návrh ústavního zákona (PS 2001, tisk 884), který měl podle důvodové zprávy provést komplexní novelizaci “mezinárodního a evropského rozměru Ústavy”, především též nově formulovat čl. 10, který měl znít: “Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.” Návrh byl přijat v poněkud okleštěné podobě. Zákon (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) nabyl účinnosti dnem 1.6.2002.⁸⁵

Nový čl. 10 Ústavy určuje jednak podmínku inkorporace příslušných mezinárodních smluv do českého právního řádu, a jednak podmínky aplikace takto inkorporovaných smluv orgány veřejné moci.⁸⁶

1. Pojem “mezinárodní smlouva”

Při interpretaci pojmu “mezinárodní smlouva” je nutno přistupovat z pozice mezinárodního práva, tzn. v souladu s čl. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.). Smlouva musí být považována jako “mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv”. S ohledem na značnou diversitu mezinárodních smluv je vhodné rovněž uvést vymezení pojmových znaků těchto aktů, jak je učiněno v doktríně.⁸⁷ Mezinárodní smlouva, zejména má povahu dohody, tedy souhlasného projevu vůle stran. Jejimi stranami jsou výhradně subjekty mezinárodního práva. Následkem souhlasného projevu vůle jsou právní účinky, a to vznik, změna nebo zánik mezinárodně právních vztahů, resp. pravidla chování. Její právní režim je určen mezinárodním právem.⁸⁸

2. Význam pojmu “Parlament” v novelizovaném čl. 10 Ústavy

V literatuře se diskutuje o významu slova “Parlament”. Pavlíček zastupuje názor, že jde toliko o Parlament ČR, protože považuje za nepochybné, že v jednom právním předpisu může mít každý výraz jen jeden význam.

J. Filip k této problematice uvádí: “Jestliže norma v jednom případě vysvětluje pojem, a ve druhém ne, tak je i ve druhém třeba postupovat stejně, pokud to není jinak vyloučeno.”⁸⁹

Mezinárodní smlouvy, jež má na mysli čl. 10 Ústavy, jsou smlouvy uzavřené Československem, do nichž ČR sukcedovala a dosud ji zavazují. Není totiž možno výraz “Parlament” ztotožnit s výrazem “Parlament” v čl. 15 Ústavy. Jeho význam je širší a zahrnuje

⁸⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 79 (Mikule).

⁸⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 426.

⁸⁷ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 291.

⁸⁸ Týč, Vladimír, Právo mezinárodních smluv, str. 12.

⁸⁹ Filip, J., Ústavní právo 1., Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR, str. 301.

vedle Parlamentu ČR i všechny československé zákonodárné sbory s celostátní pravomocí, které v minulosti daly souhlas k ratifikaci jednotlivých smluv, jež nyní zavazují Českou republiku. Ze souvislosti ústavního textu je zjevné, že výraz “Parlament” v čl. 10 Ústavy a totožný výraz v jejím čl. 15 jsou odlišné, jejich výskyt v právním řádu není nikterak výjimečný.⁹⁰

3. Obrat “součást právního řádu”

Obrat “součást právního řádu” přiřazuje Ústavu ČR k velké skupině ústav, jež se přiklonily k monistickému řešení poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Dispozice normy ukládá, aby se ve vnitrostátních vztazích zacházelo s příslušnými mezinárodními smlouvami jako s normou vnitrostátního práva, aniž by došlo k transformaci, tedy k jejich subsumaci některé z forem vnitrostátního práva.

Výraz “součást vnitrostátního práva” nebo “součást právního řádu” používá v obdobných souvislostech např. Základní zákon SRN (čl. 25) i většina ústav schválených v 90. letech ve střední a východní Evropě, např. ústava Bulharska (čl. 5 odst. 4), Chorvatska (čl. 134) nebo Makedonska (čl. 118).⁹¹

4. Podmínky inkorporace

Pro inkorporaci, která předpokládá vtažení normy mezinárodního práva do českého právního řádu, aniž by přitom ztrácela formu mezinárodního práva, a tudíž i svou mezinárodněprávní kvalitu, je zapotřebí splnění čtyř základních podmínek, jimiž jsou:

- (a) Ratifikace mezinárodní smlouvy,
- (b) souhlas Parlamentu s posléze ratifikovanou mezinárodní smlouvou,
- (c) vnitrostátní vyhlášení mezinárodní smlouvy a
- (d) závaznost smlouvy pro Českou republiku.⁹²

Add. (a): První podmínkou je, že smlouvu musí ratifikovat prezident republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy. Platnost mnohostranné smlouvy zpravidla nastává až uložením jistého minimálního počtu ratifikačních listin o přístupu.⁹³

Add. (b): Druhou podmínkou inkorporace je souhlas Parlamentu s inkorporací, resp. jeho souhlas předcházející ratifikací příslušné mezinárodní smlouvy.

⁹⁰ Knapp, V., Úvod do vědecké práce (Vědecká propedeutika), str. 103/104.

⁹¹ Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 924/925.

⁹² Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 291; J. Malenovský: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 924.

⁹³ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 80 (Mikule).

Ústavou udělená pravomoc Parlamentu vstupovat do procesu sjednávání některých mezinárodních smluv ještě dříve, než se stanou pro stát zavazujícími, má velký význam. Umožňují zákonodárnému sboru podílet se na základní politické orientaci státu a na jeho rámcové zahraniční politice, čímž dochází k prolomení monopolu výkonné moci v oblasti mezinárodních styků. Předběžný souhlas Parlamentu pro sjednání mezinárodních smluv, který nicméně je limitován a je udělován pouze v mezích kompetencí, patří k výdobytkům moderních ústav.

Česká ústavní úprava je charakterizována poměrně přesným vymezením výčtu kategorií smluv, jež jsou uvedené v čl. 49 odst. 2 Ústavy. Jedná se o smlouvy:

- (aa) upravující práva a povinnosti osob (neupravující pouze závazky státu) mezi něž patří také smlouvy o lidských právech a základních svobodách.
- (bb) spojenecké, mírové a jiné politické
- (cc) z nichž vzniká České republice členství v mezinárodních organizacích
- (dd) hospodářské všeobecné povahy (jedná se o zachování jedné z kategorií tzv. prezidentských smluv)
- (ee) smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu (smlouvy zasahující do výsostné pravomoci Parlamentu přijímat zákony).⁹⁴

V rámci novelizovaného znění čl. 10 dochází k opuštění původního systému inkorporace pouze mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a k rozšíření kategorií smluv, jež se stávají součástí českého právního řádu.

Rozšíření věcné působnosti tohoto článku umožňuje vtažení potencionálně tisíce mezinárodních smluv. Podle původního stavu byly inkorporovány pouze mezinárodní instrumenty lidskoprávní povahy, jež se počítaly v desítkách.⁹⁵

Mění se také parlamentní procedura projednávání mezinárodních smluv, která odstraňuje požadavek souhlasu třípětinové většiny, jež je nahrazena prostým souhlasem Parlamentu s mezinárodními smlouvami.⁹⁶

Nutný je souhlas obou komor Parlamentu podle čl. 49 Ústavy. Každá z komor dává souhlas předkladateli smlouvy (exekutivě). Obě komory jsou rovnocenné. Úloha Parlamentu se omezuje na akt přivolení k ratifikaci, eventuálně odepření souhlasu (“bud”-“nebo”). Parlament není oprávněn formulovat výhrady k inkorporované mezinárodní smlouvě.⁹⁷

⁹⁴ Malenovský, Jiří, Komentovaný návrh článku Ústavy České republiky upravující její vztah k mezinárodnímu právu, Právník, č. 5, 1999, str. 394/395; Blahož, Josef, Balaš, Vladimír, Klíma, Karel, Srovnávací ústavní právo, str. 412.

⁹⁵ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, c. 8, 2005, str. 292.

⁹⁶ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 292.

⁹⁷ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 426.

Protože o přijetí návrhu zákona rozhoduje Parlament, jemuž náleží zákonodárná moc (čl. 15 odst. 1), není myslitelné, aby se výsady přednostního použití před zákonem dostalo mezinárodní smlouvě, kterou Parlament neuznal výslovně za způsobilou k ratifikaci, a tedy i ke vzniku důsledků uvedených v čl. 10.⁹⁸

Add. (c): Mezinárodní smlouva musí být vyhlášena. Podle čl. 52 odst. 2 Ústavy musí zákonodárce stanovit způsob vyhlášení mezinárodních smluv zákonem. Zákon č. 309/1999 Sb., o sbírce zákonů a o mezinárodních smlouvách, přikazuje publikovat všechny “platné smlouvy, jimiž je Česká republika vázána” a to bez ohledu na to, zda by byly či nebyly schváleny Parlamentem. Vyhlášována jsou také závazná rozhodnutí mezinárodních organizací. Vedle povinnosti publikovat všechny platné a závazné smlouvy ukládá zákon č. 309/1999 Sb. vyhlášovat je vždy i ve “znění rozhodném podle mezinárodního práva pro jejich výklad” (zásadně v jazyce anglickém). K vyhlášení dochází nikoli formou českého práva.⁹⁹

Add. (d): Poslední podmínkou nezbytnou k tomu, aby se mezinárodní smlouva stala a zůstala součástí právního řádu je okolnost, že smlouva je pro Českou republiku závazná z hlediska ústavního a mezinárodního práva.¹⁰⁰ Vázanost České republiky z hlediska ústavního práva plyne z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Čl 1 odst. 2 zabraňuje orgánům státní a veřejné moci chovat se v rozporu s ustanoveními mezinárodních smluv, což může následně vést k mezinárodněprávní odpovědnosti státu.¹⁰¹

Mezinárodní smlouva je z hlediska mezinárodního práva závazná, když mezinárodně právní účinky ratifikace nastanou kvalifikovaným předáním ratifikačních listin mezi smluvními stranami nebo uložením takových listin u depozitáře příslušné (mnohostranné) smlouvy.¹⁰²

5. Mezinárodní smlouvy a Ústavní soud

Euronovela zavedla novou pravomoc Ústavního soudu. Pro případ pochybnosti, zda mezinárodní smlouva je v souladu s ústavním pořádkem (čl. 112 odst. 1 Úst.), poskytuje Ústava Ústavnímu soudu pravomoc ještě před ratifikací smlouvy rozhodnout, zda je smlouva s ústavním pořádkem v souladu nebo v rozporu (srov. čl. 87 odst. 2 Ústavy).¹⁰³ Vyslovený

⁹⁸ *Sládeček, Mikule, Syllová*, Ústava České republiky, komentář, str. 80 (Mikule); *Šišková, N.*, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 294/295.

⁹⁹ *Sládeček, Mikule, Syllová*, Ústava České republiky, komentář, str. 81 (Mikule); *Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel*, Mezinárodní právo veřejné, str. 207; *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 427.

¹⁰⁰ *Čepelka, Čestmír, Šturma, Pavel*, Mezinárodní právo veřejné, str. 81 (Mikule).

¹⁰¹ *Šišková, N.*, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 294.

¹⁰² *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 427.

¹⁰³ *Sládeček, Mikule, Syllová*, Ústava České republiky, komentář, str. 80 (Mikule); *Šišková, N.*, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 294/295.

případný nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn (čl. 89 odst. 3 Ústavy).¹⁰⁴

Pokud se tedy jeden ze subjektů ratifikačního procesu (komory Parlamentu, 41 poslanců, 17 senátorů a prezident republiky) obrátí s návrhem na Ústavní soud, tak rozhodne tento soud o souladu příslušné mezinárodní smlouvy (podle čl. 10a a 49 Ústavy) s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací, než se pro Českou republiku stane závaznou. Do jeho rozhodnutí nemůže být smlouva ratifikována (čl. 87 odst. 2 Ústavy). Tento prezkumný mechanismus má zajistit, aby do právního řádu nepronikly mezinárodní smlouvy, jež odporují Ústavě a ústavním zákonům.¹⁰⁵

6. Časová působnost čl. 10 Ústavy

Je nutno rovněž upozornit na temporální aspekt článku 10 po změnách přinesených euronovelou. Euronovela Ústavy neobsahuje intertemporální ustanovení, které by jednoznačně specifikovalo, jakou časovou působnost změny Ústavy mají. Historický a teologický argument vyústí v závěr, že inkorporační ustanovení čl. 10 vykazuje účinky *ex tunc*. Vtáhlo do právního řádu všechny mezinárodní smlouvy, jež aktuálně zavazují ČR, bez ohledu na to, zda je v minulosti uzavřely ČR či Československo nebo dokonce Rakousko a zda k nim dal souhlas Parlament ČR nebo jemu odpovídající parlamentní orgán mezinárodně právního předchůdce ČR. Mezinárodní smlouvy uzavřené v minulosti se stávají součástí právního řádu teprve dnem, kdy splnily všechny kumulativní podmínky v části věty v čl. 10 Ústavy před středníkem.¹⁰⁶

7. Výklad mezinárodních smluv

Výklad mezinárodních smluv se při aplikaci řídí Vídeňskou úmluvou o smluvním právu, jež je závazná při výkladu mezinárodních smluv a stanoví jejich zásadní interpretační pravidla. Zejména uvádí, že smlouva musí být vykládána v dobré víře a v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti. Smlouva musí také být vykládána s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy srov. čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Čl. 33 Vídeňské úmluvy stanoví, že právní výklad smluv musí být vyhotoven ve dvou nebo více jazycích.

¹⁰⁴ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 295.

¹⁰⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 428; Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 296.

¹⁰⁶ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 296/297; Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 80/81 (Mikule); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 429.

Relevantními z hlediska výkladu jednotlivých pojmů a ustanovení mezinárodních smluv je také judikatura mezinárodních soudních orgánů, nálezy soudů ČR a praxe jiných členských států EU.¹⁰⁷

8. Podmínky aplikace (“self-executing”)

Z povahy věci plyne, že mezi subjekty českého práva mohou být aplikována právní pravidla, jež jsou vnitrostátní aplikace způsobilá a schopná. To jsou pravidla, která jsou “self-executing” (“samovykonatelná”). Tato ustanovení jsou adresována subjektům českého práva a nemusí být tímto právem “přepsána” do odpovídajícího normativního jazyka.¹⁰⁸ V mezinárodní smlouvě může být někdy vlastnost samovykonatelnosti upřená z vůle smluvních stran. Častěji ji ale postrádají jen jednotlivá ustanovení v jinak přímo použitelné smlouvě. Článkem 10 se hovoří o aplikaci “mezinárodní smlouvy” v celku. Je třeba “mezinárodní smlouvy” vyložit tak, že ukládá aplikovat jen ta smluvní ustanovení, jež jsou “self-executing”.¹⁰⁹ Obdobně je nutno vyložit slovo “zákon” v čl. 10. Všechny orgány veřejné moci ČR jsou povinny aplikovat použitelná smluvní ustanovení.¹¹⁰

9. Aplikační přednost mezinárodní smlouvy

Čl. 10 Ústavy za středníkem zavádí pravidlo aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem, vždy tehdy, když mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon. Mezinárodní smlouvy se použije i tehdy, není-li totožný vztah v zákoně vůbec nijak upraven. Je totiž třeba mít na zřeteli logiku monistické inkorporační operace, k níž čl. 10 Ústavy dává pokyn.¹¹¹

Adresáty této normy jsou všechny orgány veřejné moci aplikující právo, resp. zákony, mezi nimiž obecné soudy na prvním místě.¹¹² Důsledkem přednosti mezinárodních smluv je i vázanost soudce těmito smlouvami. Euronovela v tomto směru reviduje původní znění čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle kterého je soudce při rozhodování vázán zákonem. Podle modifikované normy tohoto článku je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou. Soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu nejen se zákonem, ale i s takovou mezinárodní smlouvou.

V případě zjištění konfliktu mezi normou mezinárodní smlouvy a zákonem dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu

¹⁰⁷ Jahrbuch für Ostrecht, Focal Points of the Legal Development in the year 2001, str. 261 n. (288); Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 295.

¹⁰⁸ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 429.

¹⁰⁹ Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 925.

¹¹⁰ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 429.

¹¹¹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 430.

¹¹² Kysela, J., Kühn, Z., Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, č. 7, 2002, str. 303.

namísto zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit.¹¹³ I když nepůjde o případ jejich neslučitelnosti, musí aplikující orgán zdůvodnit aplikaci zákona konstatováním, že mezi zákonem a mezinárodní smlouvou není rozpor. K mezinárodní smlouvě se přihlédně ostatně i při interpretaci zákona. Mj. vzhledem k novému čl. 1 odst. 2 Ústavy je třeba vnitrostátní právo interpretovat tak, aby Česká republika mohla dodržet závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. V nejasných, hraničních případech se proto musí prosadit ústavní interpretační domněnka, že zákonodárce nechtěl porušit závazek ČR, jež je nyní vyjádřena v čl. 1 Ústavy mnohem jasněji než dříve (tehdy v pojmu “právnímu státu”).¹¹⁴ Čl. 10 Ústavy recipuje v českých poměrech zásadu primátu mezinárodního práva vůči právu vnitrostátnímu, jež má svou oporu v mezinárodním právu. Mezinárodní smlouva, jež je součástí právního řádu, se prosadí vůči jakémukoli zákonu českého práva, nezávisle na tom, zda přijetí takového zákona předcházelo převzetí příslušného smluvního závazku nebo po něm následovalo. Rozumí se ovšem, že mezinárodní smlouva, jež je v rozporu s ústavním pořádkem, by se napříště vůbec neměla stát součástí právního řádu, neboť tomu zásadně zabrání předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv Ústavním soudem (čl. 87 odst. 2 a čl. 89 odst. 3 ve znění euronovely Ústavy).¹¹⁵

10. Aplikace mezinárodní smlouvy před její ratifikací

Jiná otázka, která se klade v této souvislosti je, zda mezinárodní smlouvy mohou být prováděny ještě před jejich ratifikací, a tedy i před inkorporací do právního řádu. Vídeňská úmluva připouští v čl. 25 Ústavy předběžné provádění mezinárodní smlouvy, pokud se na něm smluvní strany ve smlouvě samé nebo jinak dohodnou. Vídeňská úmluva zavazuje ČR a je součástí právního řádu podle čl. 10 Ústavy. Orgány veřejné moci jsou s poukazem na Vídeňskou úmluvu o smluvním právu i na ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy povinny dodržovat závazky z mezinárodního práva. Taková předběžná smlouva ale sama nesplňuje náležitosti čl. 10 Ústavy a není součástí právního řádu. Z toho důvodu nemůže být použita přednostně před zákonem.¹¹⁶

11. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách

Jedním z hlavních prvků euronovely Ústavy se stalo vypuštění kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách z čl. 10 Ústavy. Tento pojem zmizel nejen v čl. 10 Ústavy, ale také z ustanovení v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.

Jedná se o takové mezinárodní instrumenty, jejichž věcná působnost se odvíjí od minimálního mezinárodního standardu lidských práv obsažených v univerzálních mezinárodních dokumentech lidskoprávní povahy, zejména ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku

¹¹³ Šišková N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 294.

¹¹⁴ Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 926.

¹¹⁵ Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 927.

¹¹⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 432, 433.

1948, v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (1966) a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966), jakož i některých dalších úmluvách uzavřených z iniciativy OSN. Z nejvýznamnějších regionálních instrumentů této povahy lze přednostně uvést Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobodách z roku 1950, Evropskou sociální chartu a další, sjednané na půdě Rady Evropy.¹¹⁷ Nově, na rozdíl od dosavadního ústavního stavu, se stávají součástí právního řádu i jednotlivá ustanovení o lidských právech ve smlouvách, které před 1.6.2002 nespádaly do tehdejší, nyní zrušené kategorie “mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách”, ale splňují všechny čtyři výše uvedené podmínky v čl. 10 Ústavy.¹¹⁸

Ústavní soud se vyjádřil k derogační schopnosti mezinárodních smluv o lidských právech ve svém nálezu publikovaném pod č. 403/2002 Sb. v červnu 2002, že “žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod”. Proto nelze čl. 10 “interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními účinky”. Ústavní soud dovodil, že “rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit tolikto s ohledem na ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách”.¹¹⁹

Do Ústavy vstoupil s účinností její euronovely nový princip dodržování závazků z mezinárodního práva. Ústavní soud musí na jeho základě zajistit respektování závazků plynoucích z lidskoprávních smluv z jednotlivých lidskoprávních smluvních ustanovení. Když orgán veřejné moci v ČR nerespektuje lidskoprávní závazek státu z mezinárodního práva, tak to znamená porušení mezinárodního závazku, a je tudíž v rozporu i s čl. 1 odst. 2 Ústavy, tj. v rozporu s ústavním pořádkem. Strážcem ústavnosti je Ústavní soud. Je povinen na návrh oprávněného subjektu zakročit a využít k tomu všech svých kompetencí i všech svých pravomocí. Může zrušit zákony a jiné předpisy, pokud již samotnou svou existencí porušují mezinárodní závazek ČR, nebo individuální rozhodnutí orgánů veřejné moci.¹²⁰

12. Vládní smlouvy a rezortní smlouvy ve vnitrostátním právu

Věcná působnost článku 10 Ústavy se nedotýká všech smluv, ale pouze těch, u kterých se předpokládá zapojení Parlamentu ve formě vyslovení souhlasu s ratifikací, tedy se nedotýká vládních a rezortních smluv.¹²¹

¹¹⁷ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 292/293.

¹¹⁸ Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 924; Malenovský, str. 433, 434.

¹¹⁹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 434 odst. 2.

¹²⁰ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 435.

¹²¹ Šišková, N., Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní fórum, č. 8, 2005, str. 296.

IV. Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR

Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že “Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva”.

Pojem “mezinárodního závazku” má v mezinárodním právu ustálený význam. Jedná se o závazky z jakéhokoli pravidla mezinárodního práva. Mezinárodní soudní dvůr OSN uvedený pojem tímto způsobem opakovaně definoval.

Je nutno podotknout, že Česká republika není povinna uznávat či dokonce dodržovat všechna pravidla mezinárodního práva, ale jen taková, jež ji zavazují. Česká republika není povinna dodržovat pravidla mezinárodní smlouvy, jejíž není stranou, či pravidla smlouvy, jejíž stranou sice je, avšak k příslušnému ustanovení vznesla výhradu.¹²²

Pokud jde o dodržování závazků, které pro ČR vyplývají z pravidel mezinárodního práva, jež nejsou součástí právního řádu, znamená ustanovení v čl. 1 odst. 2 Ústavy pokyn ústavodárce adresovaný těm vnitrostátním orgánům, jejichž chování se přičítá ČR coby subjektu mezinárodního práva z hlediska vzniku její odpovědnosti za mezinárodně protiprávní chování. Půjde především o orgány exekutivy se zahraniční působností, ale podle okolností i o Parlament a soudní orgány. Z ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy lze např. vyvodit ústavní povinnost Parlamentu nepřijímat zákony, jejichž úprava by státu znemožnila dodržet jeho závazky z mezinárodního práva. Tento článek také ukládá Ústavnímu soudu povinnost napravit následky porušení Evropské úmluvy o lidských právech, k němuž došlo jeho vlastním rozhodnutím. Uvedenou ústavní povinnost Ústavního soudu potvrzuje a dále posiluje čl. 87 odst. 1 písm i) Ústavy.¹²³

V. Postavení mezinárodních smluv, jimiž ČR přenáší některé pravomoci svých orgánů na mezinárodní organizace nebo instituce (čl. 10a Ústavy)

1. Vztah ústavního a komunitárního práva

Čl 10a měl v Ústavě především připravit Českou republiku na členství v Evropské unii, a to z hlediska přistoupení státu k této nadstátní organizaci. Jde o klasický “integrační článek” obsahující zmocnění, na základě něhož mohou být mezinárodní smlouvou některé pravomoci ústavních orgánů přeneseny na mezinárodní instituci. Jedná se o mezinárodní instituci vykonávající část suverenity státu.¹²⁴

Orgány mezinárodní instituce budou vykonávat přenesené pravomoce namísto vnitrostátních orgánů. Nejde tedy, jak již bylo řečeno, o omezení suverenity, ale spíše o její transfer. Pojem

¹²² Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 12/13 (Mikule); Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 927.

¹²³ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 12/13 (Mikule), Malenovský, Jiří, Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, č. 9, str. 927/928.

¹²⁴ Mrázek, Josef, Suverenita státu a mezinárodní právo, Právník, č. 7, 2007, str. 755.

„ústavní orgán“ zahrnuje nejen orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní, ale též např. Nejvyšší kontrolní úřad nebo Českou národní banku.¹²⁵

Článkem 10a Česká republika propůjčila pravomoci vnitrostátních orgánů orgánům ES.

Toto propůjčení části pravomoci je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originálním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala ČR, jejíž suverenitu konstatuje nadále čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní svrchovanosti, druhá rovina se týká obsahových komponentů výkonu státní moci.¹²⁶ Článek 10a Ústavy ČR tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR.¹²⁷

Citované stanovisko Ústavního soudu ČR vyjadřuje nejen posun v jeho dosavadních názorech, ale odráží i současný stav integrace EU a tomu odpovídající vztah vnitrostátního práva k evropskému právu.

Přenesení pravomocí je vázáno na dobu členství v příslušné mezinárodní instituci, neboť se tak děje mezinárodní smlouvou, tedy aktem konsensuálním.¹²⁸

Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a jsou podmnožinou mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a jsou tak i součástí právního řádu a obecný soud je jimi vázán na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy. Subjekty českého práva a orgány veřejné moci se stávají ratifikací a vyhlášením zavázanými. Mezinárodní smlouvou podle čl. 10a dochází prvotně k přenesení pravomocí ČR na mezinárodní organizaci (instituce). Mezinárodní organizace (instituce) využije takto delegovaného a uprázdněného věcného prostoru k vlastní (sekundární) normotvorbě. Tato normotvorba v předaném prostoru zavazuje v důsledku inkorporace příslušné mezinárodní integrační smlouvy přímo, rovněž subjekty českého práva.¹²⁹

Vstup do popsané mezinárodní instituce, konkrétně Evropské unie, s sebou přináší bezprostředně důsledky pro život občanů, a proto rozhodnutí o něm vyžaduje vysokou míru legitimacy. Totéž platí o rozhodování o dalších mezinárodních smlouvách, jimiž budou přenášeny některé další pravomoci ústavních orgánů.¹³⁰

¹²⁵ *Sládeček, Mikule, Syllová*, Ústava České republiky, komentář, str. 81 (Mikule); *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 87.

¹²⁶ *Pavlíček, Václav a kolektiv*, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 266/267.

¹²⁷ ÚS, náleze ze dne 8.3.2006, sp. Zn. Pl. ÚS 50/04

¹²⁸ *Pavlíček, Václav a kolektiv*, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky část 1, str. 268.

¹²⁹ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 848.

¹³⁰ *Bartoň, Michal*, Dne 1. června 2002 nabude účinnosti významná novela Ústavy ČR, která [...], Via Iuris, č. 1, 2002 str. 2 n. (9/10).

Posouzení účelu členství a sjednávání smluv je věcí vlády. Parlament je zmocněn vyslovit souhlas k ratifikaci smlouvy, pokud ústavní zákon nepředpisuje referendum.¹³¹

Pokud by takovou smlouvu posuzoval Parlament, bylo by k její ratifikaci třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů tedy většiny jako při schvalování ústavního zákona. Tato kvalifikovaná většina vyjadřuje skutečnost, že transfer těchto pravomocí mezinárodní smlouvou z ČR na mezinárodní organizace nebo instituce má právní význam obdobný ústavní úpravě, neboť se týká základní ústavní hodnoty, tj. suverenity státu. Možnost referenda jako alternativního předpokladu k ratifikaci takové smlouvy souvisí s ustanovením čl. 2 odst. 2 Ústavy a přímé rozhodování voličů o takové mezinárodní smlouvě rovněž vyjadřuje její mimořádný význam.¹³² Podle čl. 2 odst. 2 Ústavy může ústavní zákon stanovit, kdy lid vykonává svoji moc přímo. Příslušné návrhy ústavních zákonů o referendu zpracovali jak senát, tak vláda. Jde přímo o ratifikaci každé smlouvy, jíž se přenášejí pravomoci ústavních orgánů. Kromě smlouvy o přistoupení to mohou být i smlouvy pozdější, pokud jimi dojde k přenesu dalších pravomocí ústavních orgánů.¹³³ Referendum toho druhu bylo uskutečněno na základě úst. zák. č. 515/2002 Sb. Obě alternativy (ratifikace parlamentem nebo referendum) hlasování jsou doporučením prezidentovi, aby takovou mezinárodní smlouvu ratifikoval.¹³⁴

2. Pojem “mezinárodní organizace a instituce”

Za “mezinárodní organizace” se považují sdružení států, která vykonávají vlastním jménem určité funkce pro členské státy.

Výraz “mezinárodní instituce” je v souladu s charakterem Ústavy ze zvažovaných nejobyčejnější. Pojem mezinárodní instituce je širší a zahrnuje i jakoukoliv jinou entitu, která vznikla prostřednictvím spolupráce států. Za mezinárodní instituci se považuje i entita bez právní subjektivity. Musí se jednat o instituci trvalou a stabilní. Nehrozí proto riziko přenosu svrchovaných pravomocí na instituci s pouze efermerní existencí. Mezinárodní organizace či instituce může mít jeden či více orgánů (jako je tomu v Evropské unii), může mít legislativní, výkonný, soudní či smíšený charakter. Podle čl. 10a má být rozhodováno i o vstupu “do dalších mezinárodních institucí”. Rozumělo se tím i přistoupení České republiky k Mezinárodnímu trestnímu soudu, které bylo aktuální v době přijetí čl. 10a k němuž dodnes nedošlo.¹³⁵

¹³¹ Bartoň, Michal, Dne 1. června 2002 nabude účinnosti významná novela Ústavy ČR, která [...], *Via Iuris*, č. 1, 2002 str. 2 n. (9/10)

¹³² Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 264/265.

¹³³ Z důvodové zprávy k návrhu úst. zákona č. 395/2001 Sb.; Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 86/87.

¹³⁴ Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 264/265.

¹³⁵ Z důvodové zprávy k návrhu úst. zákona č. 395/2001 Sb.; Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 81 (Mikule); Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str.. 88.

3. Vztah čl. 10a a čl. 10 Ústavy

Čl. 10a Ústavy stanoví okruh mezinárodních smluv určených k inkorporaci do vnitrostátního práva a jejich postavení ve vnitrostátním právním řádu.

Oproti tomu čl. 10 Ústavy má povahu široce koncipované recepční klauzule, jež do českého práva vztahuje velkou skupinu mezinárodních smluv definovaných čistě podle formálních znaků (závažnost, publikace, ratifikace, souhlas k ratifikaci parlamentem, viz nahoře). Čl. 10a naproti tomu definuje úzkou kategorii mezinárodních smluv podle jejich zvláštního obsahu. Obě použité definice (formální a materiální) se pojmově nevylučují, nýbrž se doplňují.¹³⁶ Čl. 10a na rozdíl od mezinárodních smluv podle čl. 10 vyžaduje náročnější proces projednání uvnitř státu (ústavní většina v parlamentu potřebná k udělení souhlasu nebo souhlas v referendu vyhlášeném na základě ústavního zákona).¹³⁷

4. Článek 10a a 87 odst. 2 Ústavy

Význam transferu těchto pravomocí charakteristických pro suverenitu státu na mezinárodní organizaci nebo instituci předpokládáného v čl. 10a odst. 1 Ústavy je takovým zásahem do obvyklých ústavních vztahů, že Ústava v čl. 87 odst. 2 Ústavy dává pravomoc Ústavnímu soudu, aby posoudil před její ratifikací soulad takové mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.¹³⁸

Zákon o Ústavním soudu stanoví, kdy a na základě jakého návrhu je ústavní soud oprávněn v této záležitosti rozhodnout. V případě konfliktu norem nemůže být smlouva ratifikována, dokud není zjednána náprava. Nápravu je možno zjednat zejména prostřednictvím přijetí změny Ústavy. Pro budoucnost platí, že je zakázána taková změna Ústavy, která by odporovala mezinárodní smlouvě, jíž je stát vázán. To by odporovalo čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož “Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva”.¹³⁹

Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a jsou na rozdíl od smluv podle čl. 49 postaveny na roveň ústavním zákonům a jsou součástí materiálního pojetí ústavního pořádku. Z toho důvodu Ústavní soud provádí přezkum v obou případech různě.

V ustanovení čl. 10a Ústavy se stanoví, že mezinárodní smlouvou mohou být na mezinárodní organizaci (instituci) přeneseny některé pravomoci orgánů ČR. Slovo “některé” je třeba

¹³⁶ Jiný názor: Kysela, J. zastává názor, že oba články (10 a 10a) upravují rozdílně skupiny mezinárodních smluv, Kyselý, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, č. 11, 2002, str. 531 n.

¹³⁷ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 847.

¹³⁸ Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 264/265.

¹³⁹ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 91 (Syllová).

vykládat v kvantitativním i kvalitativním smyslu. Nelze přenést všechny pravomoci, neboť by to znamenalo zánik ČR a její “rozpuštění”.¹⁴⁰

K zachování reálnosti ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy o suverenitě je rozsah přenesení pravomoci na mezinárodní instituce omezen tak, že musí být zachovány základy ústavního systému České republiky a její schopnost zajistit vnitřní a vnější bezpečnost státu.¹⁴¹

To, jaký obsah může mít přenesení pravomoci, je nutno rovněž posuzovat na základě dalších ustanovení Ústavy. V každém případě budou muset být v příslušné smlouvě dodrženy “základní zásady demokratického a právního státu” podle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud zastává názor, že propůjčení pravomoci orgánům Evropské unie je podmíněno tím, že jsou tyto pravomoci orgány EU vykonávány způsobem, “jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.”¹⁴²

Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 Ústavní soud formuloval doktrinu kontinuity své vlastní judikatury, kterou odvodil z náležitostí demokratického právního státu.¹⁴³ Je nepochybné, že přistoupením ČR k ES, resp. EU, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem ČR převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Došlo tedy bezpochyby k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, které nutně musí ovlivňovat nahlížení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti. Takový posun by byl v rozporu s čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR.¹⁴⁴

5. Aplikační přednost mezinárodních smluv

Podle úpravy Ústavy musí také platit aplikační přednost mezinárodních smluv před různými formami českého práva. Podle čl. 49 Ústavy platí, že převládnou nad zákonem mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu způsobem, který odpovídá způsobu přijímání významných zákonů podle čl. 40 Ústavy. Použití “argumentum a minori ad maius” platí obdobně u smluv podle čl. 10a Ústavy. Stanoví-li mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy něco jiného než ústavní zákon, použije se ona sama a nikoli ústavní zákon. Taková přednost je pouze předností aplikační, nemá důsledky na platnost příslušné nesouladné

¹⁴⁰ Malenovský, Jirší, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 852/853; Malenovský, Jirší, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 438.

¹⁴¹ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 90 (Syllová).

¹⁴² Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 91 (Syllová).

¹⁴³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02, publikovaném pod č. 198/2003 Sb.

¹⁴⁴ Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 264/265.

součásti formálního ústavního pořádku a lze jí zásadně podříditi relaci “lex specialis” (ustanovení smlouvy podle čl. 10a) a “lex generalis” (ústavní pravidlo).¹⁴⁵

6. Soudní aplikace komunitárního práva

Od 1. Května 2004 je právo ES formálně závazné v České republice a má přednost před domácím právním systémem. Soudci vstoupili do systému, který je z nikoliv malé části vybudován na soudcovském právu vytvářeném ESD v Lucemburku. Jednotná aplikace komunitárního práva je přitom základním požadavkem právního řádu Evropských společenství. Vztah mezi ESD a domácími soudy ovšem není vztahem hierarchickým, ale vztahem založeným na spolupráci. Článek 234 SES jako základ této spolupráce “zakotvuje dělbu povinnosti mezi domácími soudy a Soudním dvorem v zájmu náležité aplikace a jednotné interpretace komunitárního práva napříč členskými státy”, jak ESD mnohokrát zdůraznil.¹⁴⁶

Čl. 10 a 10a Ústavy se vztahem sekundárního práva a vnitrostátního práva nezabývá. Při řešení tohoto problému je třeba chápat články 10, 10a a 1 odst. 2 Ústavy v souvislostech.

Sekundární právo má aplikační přednost vůči právu členských států stanovenou v zakládací smlouvě a v judikatuře ESD. Na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy je Česká republika zavázána dodržovat smluvní ustanovení, tedy i ustanovení o přednosti. Aplikační přednost sekundárního práva jsou povinny uznat orgány členských států, které musí dodržovat povinnost nerozhodovat o interpretaci sekundárního práva ES, a to i v případě, že je sekundární právo formálně transponované vnitrostátním zákonem. Národní soudy mohou samy interpretovat jen tu část národního předpisu, která není implementací sekundárního práva.¹⁴⁷

Aplikační přednost práva, které vzniklo na základě mezinárodní smlouvy, pro sekundární právo však nemůže platit, pokud bylo sekundární právo vydáno mimo pravomoci, které byly přeneseny. Problém je, kdo má pravomoc o tzv. kompetenční kompetenci rozhodovat. Pravomoc interpretovat mezinárodní smlouvu, tedy zakládací smlouvu EU/ES a její novely, byla členskými státy delegována na ESD. Z toho hlediska by to měl být jen ESD. Tato otázka je dosud v podstatě nevyřešená, resp. její řešení jednotlivými soudy členských států není jednotné.

Z. Kühn zastává názor, že Ústavní soud by měl svá konstatování “protiústavnosti” omezit pouze na ty zcela řídké případy, kdy mezi ustanovením zakládající smlouvy a ustanovením ústavního pořádku existuje zcela zřejmý, výkladem neodstranitelný, rozpor. Kromě případů

¹⁴⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 848/ 849; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 437.

¹⁴⁶ Kühn, Zdeněk, Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech, Právní fórum, č. 9, 2005, str. 340.

¹⁴⁷ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 91 (Syllová).

zřejmých konfliktů by měl Ústavní soud ctít domněnku, že ústavní pořádek a primární komunitární právo nejsou v rozporu a uplatní se komplementárně.¹⁴⁸

Podle evropského práva interpretuje Evropský soud základní smlouvy a určuje tedy, zda byl určitý sekundární předpis vydán v souladu s primárním právem (má pravomoc rozhodovat o jeho platnosti na základě čl. 230 a 234 SES).

Čl. 220 SES stanovuje Evropskému soudnímu dvoru pravomoc k “autentické interpretaci komunitárního práva”. Podle této zásady je ESD autorizován k výkladu příslušné úrovně delegování pravomocí Evropskému společenství.¹⁴⁹

Nicméně některé vrcholné soudy členských států vyjadřují možnost v případě excesu komunitárního práva otázku překročení pravomocí na sebe vztáhnout.¹⁵⁰

Německý ústavní soud tento princip ESD odmítl ve svém nejcitovanějším tzv. “Maastrichtském rozsudku”, kde rozhodl, že ústavní soud si vyhrazuje právo na určení příslušné úrovně pro výkon pravomocí komunitárními orgány. Praktický dopad tohoto principu je prozatím těžko odhadnutelný vzhledem ke skutečnosti, že německý ústavní soud prozatím neprojednával žádný případ týkající se překročení pravomocí ES vyplývajících ze zakládajících smluv (viz str. 75).¹⁵¹

7. Článek 10a a čl. 112 odst. 1 Ústavy

V roce 2002 se vedla diskuse k charakteru a obsahu čl. 112 odst. 1 Ústavy. Na jedné straně byli ti, kteří zastupovali názor, že nelze ústavní pořádek tak, jak je definován v čl. 112 odst. 1 Ústavy, rozšiřovat a zařazovat do něho mezinárodní smlouvy. Zastupitelé tohoto názoru namítali, že ústavní pořádek obsahuje “taxativní výčet” prvků ústavního pořádku a představuje tak “uzavřenou množinu”.¹⁵²

Ústavní soud ve svém rozhodnutí publikovaném pod č. 403/2002 Sb. vztáhl do čl. 112 odst. 1 Ústavy mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Podle objektivního výkladu Ústavního soudu je rozšíření chápání čl. 112 odst. 1 Ústavy nutné kvůli nově zakotvenému čl. 1 odst. 2 Ústavy a z důvodu nutnosti zvolit takový výklad ústavního ustanovení, jenž je nejvíce v souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Ačkoli ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy počítá s plynulým rozšiřováním ústavního pořádku do budoucna, směřoval jím ústavodárce primárně do minulosti a do dobového současna. Svůj klíčový, historicky determinovaný účel čl. 112 odst. 1 Ústavy nepochybně úspěšně splnil.

¹⁴⁸ Kyselý, J., K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, č. 11, 2002, str. 530; Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, c. 9, str. 852/853; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 438/452/853.

¹⁴⁹ Kovács, György, Vliv evropského práva na ústavní právo členských států EU – Spolupráce národních jurisdikcí s EU, International and Comparative Law, No. 15, 2005.

¹⁵⁰ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 95 (Syllová).

¹⁵¹ Kovács, György, Vliv evropského práva na ústavní právo členských států EU – Spolupráce národních jurisdikcí s EU, International and Comparative Law, No. 15, 2005.

¹⁵² Filip, F., Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Soudní rozhledy, č. 11, 2002, str. 13; Z. Kühn, J. Kysela, Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3, 2002, str. 200/201.

Listině se dostalo prominentního postavení v judikatuře Ústavního soudu, ale i soudů obecných. Kontinuita právního řádu byla bez větších mezinárodně i ústavně právních problémů zajištěna.

1.6.2002 vstoupil do Ústavy nový ústavní princip dodržování závazků z mezinárodního práva. Byl vložen do čl. 1 odst. 2 Ústavy. Poskytuje normám mezinárodního práva významné místo v ústavě, a naléhá, aby stát předcházel situacím, kdy by musel za případná chování svých orgánů v rozporu s tímto právem nést mezinárodní odpovědnost.¹⁵³

Je tak zřejmé, že systematický výklad Ústavy skutečně odůvodňuje extenzi legální definice čl. 112 odst. 1 Ústavy.¹⁵⁴

VI. Článek 10b Ústavy České republiky

Odstavec 1 upravuje povinnost vlády informovat Parlament České republiky o “otázkách souvisejících se vznikem” závazku v instituci, na kterou byly mezinárodní smlouvou přeneseny pravomoci orgánů České republiky.

“Otázkami” se rozumí rozhodovací i jiná činnost všech orgánů mezinárodní instituce, prostřednictvím nichž se připravují, rozpracovávají, vykládají a přijímají akty, které obsahují závazky členských států.

Informace, související se závazky, obsahuje jak vznik sekundárních závazků tak i možný vznik budoucích závazků spočívajících ve změně mezinárodní smlouvy. Vláda je tak povinna informovat Parlament o přípravě změn zakládacích smluv Evropské unie.¹⁵⁵

“Závazky” se rozumí povinnosti členských států a subjektů podléhajících jejich jurisdikci (např. samostatných orgánů a občanů).

Vláda je také povinna informovat o “otázkách souvisejících se závazky”. Jedná se o závazky, které vznikají rozhodnutím orgánu, v němž se sama svým zástupcem účastní nebo o závazky, které vznikají v orgánu jiném.

Vláda je podle odstavce 1 konečně také povinna plnit “pravidelně a předem” svou informační povinnost. Pravidelnost je požadována, aby byl vytvořen institucionalizovaný systém kontaktu vlády s Parlamentem. “Předem” znamená, že informace musí být poskytnuty dříve, než vznikne závazek České republiky.

Informační aktivity národních vlád vůči vlastním parlamentům představují na úrovni Evropské unie nástroj k překonávání demokratického deficitu unijních orgánů a jejich rozhodovací činnosti.¹⁵⁶

Odstavec 2 upravuje institut navazující na informační povinnost vlády. Obě komory Parlamentu mají pravomoc “vyjádřit se” k některým z dokumentů, o kterých je vláda informuje.

¹⁵³ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 850.

¹⁵⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník, č. 9, str. 851.

¹⁵⁵ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 101 (Syllová).

¹⁵⁶ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 102 (Syllová).

Jednací řády obou komor stanoví, jakým způsobem komory postupují. Ústava předpokládá, že zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (dosud nepřijatý), může svěřit výkon působnosti obou komor společnému orgánu komor.¹⁵⁷

Odstavec 3 umožňuje, aby bylo vyjádření k připravovaným rozhodnutím mezinárodní instituce svěřeno společnému orgánu komor nebo orgánům jednotlivých komor. Taková delegace musí být upravená ve zvláštním zákoně. Takový zákon dosud nebyl přijat.¹⁵⁸

VII. Mezinárodní smlouvy inkorporované do českého práva odkazem v zákoně

Protože v minulosti neexistovala generální recepční norma v ústavě zákonodárce, aby recipoval některé mezinárodní smlouvy, odkázal na ně v různých zákonech. Zákonná recepce mezinárodních smluv nese následující hlavní charakteristické rysy.

1. Příslušné mezinárodní smlouvy jsou na základě odkazu do vnitrostátního práva inkorporovány. Zachovávají si formu mezinárodního práva a jako s normami mezinárodního práva je třeba s nimi při použití v českém právu zacházet.¹⁵⁹
2. Smlouva recipovaná zákonem se zpravidla vnitrostátně uplatní pouze místo konkrétního zákona, který na ni odkázal.
3. Materiálním předpokladem k tomu, aby určitá smlouva byla zákonem inkorporována je, aby upravovala stejné společenské vztahy jako zákon, místo něhož se má použít.
4. Zákonem inkorporované mezinárodní smlouvy mají právní sílu zákona a odvozují svou právní sílu od normy, která na ně odkázala.
5. Mezinárodní smlouva má vzhledem k zákonu, jenž na ni odkázal, postavení "lex specialis". Zákonná recepční norma dává nejčastěji pokyn k přednostnímu použití mezinárodní smlouvy podmíněné v případech, když mezinárodní smlouva stanoví něco jiného. Výjimečně nestanoví odkaz podmíněnou přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, ale omezuje se na její prostou inkorporaci. I v takovém případě je nutno vycházet z toho, že daná smlouva má sílu zákona, prosadí se však zásadně jen vůči zákonu staršímu jako lex posterior.

Je třeba, aby podmínky závaznosti smlouvy pro ČR i jejího vyhlášení byly v podmínkách právního státu splněny, i když je daná klauzule v zákoně výslovně nezmiňuje. Publikace právní normy je jedním ze základních předpokladů její závaznosti v podmínkách právního státu. Chybí-li tato podmínka, stává se sice smlouva součástí českého práva (je inkorporována), není však zákonem ve smyslu judikatury Ústavního soudu, a proto by její nerespektování nemohlo být vnitrostátně sankcionováno.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Pavlíček, Václav a kolektiv, Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky, část 1., str. 264/265.

¹⁵⁸ Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, str. 104/105 (Syllová).

¹⁵⁹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 439.

¹⁶⁰ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 441.

Některé klauzule o přednostním použití mezinárodní smlouvy v zákonech schválených v 90. letech neuvádějí jako podmínku požadavek schválení smlouvy Parlamentem ČR. Rovněž je nutno tuto náležitost v právním státu považovat za nepominutelnou. Schvalovat a měnit zákony v právním státě je oprávněn toliko Parlament a zákon nemůže být měněn vůlí vlády či dokonce pouze některým z jejích členů. Vládní ani rezortní smlouvy by neměly proto být přednostně před zákonem používány na základě zákonného odkazu, neboť se tím otevírá prostor k jeho obcházení.¹⁶¹

Euronovela Ústavy zasáhla i do praxe zákonných odkazů. Přenáší pravidlo o podmíněné přednosti smlouvy před zákonem z úrovně zákona do roviny Ústavy a z konkrétní právní normy (individuálního zákona) do právního řádu jako celku. Novelizací čl. 10 Ústavy lze navíc považovat za výraz toho, že oprávnění inkorporovat mezinárodní smlouvy do právního řádu a stanovit jejich přednost před zákonem si vyhradil pro sebe sám ústavodárce. Zmocnění zákonodárce tím zaniklo.¹⁶²

Dřívější zákonné odkazy na mezinárodní smlouvy zůstávají v platnosti, pokud o jejich zrušení nerozhodne Ústavní soud nebo sám zákonodárce.¹⁶³

VIII. Mezinárodní smlouvy adaptované do českého práva

K adaptaci dochází dvěma hlavními postupy: při přípravě návrhu zákonů a podzákonných předpisů a při legislativním provádění smluv, které zavazují nebo mají zavazovat ČR.

Předkladatel zákona musí informovat, zda je záměr zákona v souladu s mezinárodním právem. Obdobnou povinnost má i Legaslativní rada vlády. Soulad návrhu zákona s mezinárodními smlouvami přirozeně zjišťuje také Parlament. Cílem je, aby navrhovaná konkrétní norma vnitrostátního práva ve svém obsahu zohlednila obsah celého, blíže nespecifikovaného objemu norem mezinárodního práva, především mezinárodních smluv zavazujících ČR, které se k předmětu vnitrostátní úpravy vážou a přitom samy nejsou součástí českého práva.¹⁶⁴

Druhý postup se většinou odvozuje od konkrétní mezinárodní smlouvy k nespecifikovanému okruhu norem práva.

Předlistopadové Československo nemělo na reálném souladu svého práva s některými odvětvími a instituty mezinárodního práva velký politický zájem a vzhledem k bezzubým mezinárodním kontrolním mechanismům ani nebylo mezinárodním společenstvím k dosažení takového souladu nuceno. Důsledkem jsou dosud tu a tam přetrvávající nepřehlédnutelné disproporce mezi požadavky z mezinárodních smluv, které ČR zavazují a měly být do jejího

¹⁶¹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 442.

¹⁶² Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 443.

¹⁶³ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 443.

¹⁶⁴ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 443.

práva promítnuty, a stavem platného českého práva. Některé smlouvy se do českého práva nepromítly vůbec, jiné neúplně, nepřesně či neuvěřitelně pozdě (např. Zákon o Antarktidě č. 276/2003 Sb. byl vyhlášen celé 42 roky po přístupu ke Smlouvě o Antarktidě Československem).¹⁶⁵

S účinností euronovely Ústavy se významně rozšířila množina mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a orgány veřejné moci jsou povinny je aplikovat. Odpadá tím důvod promítat jejich obsah do norem českého práva. Důležitost adaptace tím pádem klesla.

Adaptace si nicméně zachovává svůj smysl i nadále. Početné mezinárodní smlouvy nebyly svými tvůrci zamýšleny k přímému použití ve vnitrostátních vztazích. Představují často jen mezinárodně právně závazný návod k prováděcí vnitrostátní úpravě.¹⁶⁶

IX. Jiné smlouvy

Některé dohody a ujednání sjednané ve zjednodušené formě nemohou konkurovat normám vnitrostátního práva. Jejich recepce se nikde na světě nezvažuje a v ČR zůstává nerecipovaná nezanedbatelná skupina dalších mezinárodních smluv.

Tyto smlouvy zavazují ČR jako subjekt mezinárodního práva. Orgány veřejné moci, jejichž chování se přičítá státu, jsou povinny v rámci svých kompetencí zachovávat jejich závazný obsah (čl. 1 odst. 2 Ústavy). České právo dále zajišťuje, aby je ve své činnosti respektovala ústřední exekutiva. Kompetenční zákon (zákon ČNR čl. 2/1969 Sb.) stanoví, že ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy zabezpečují i provádění závazků z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích.¹⁶⁷

X. Recepce obyčejových norem mezinárodního práva

Dřívější československá ústava neobsahovala pravidla vztahující se k recepci mezinárodních smluv. Na druhé straně ovšem československé ústavy recepci obyčejových (stejně jako smluvních) norem mezinárodního práva nezakazovaly, čímž dávaly soudní i zákonodárné moci určitou volnost k případnému aktivistickému postupu.

Soudní moc vykazovala trvale nedůvěru dokonce k mezinárodním smlouvám a neměla zájem na tom, aby se v československém právu mezinárodní obyčej prosadil. Odkazy na mezinárodní obyčejové právo v prostých zákonech prakticky nelze nalézt.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 444.

¹⁶⁶ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 445.

¹⁶⁷ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 446.

¹⁶⁸ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 447.

Československý zákonodárce (z ideologických a praktických důvodů) obecné normy mezinárodního práva inkorporovat zásadně nechtěl.¹⁶⁹

Koncem 90. let se však mění na základě impulsu vlády chování zákonodárce. Vláda si uvědomila skutečnost, že některé instituty a odvětví mezinárodního práva nejsou dosud vůbec nebo úplně kodifikovány v mnohostranných smlouvách a že jejich normativní obsah je stále uchováván zcela nebo částečně jen v obyčejové formě tohoto práva. Vláda tedy začala do některých svých návrhů zákonů vkládat rozšířenou recepční klauzuli, jež zmocňuje aplikující subjekty nejen k přednostnímu použití mezinárodní smlouvy, ale i “všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva”. Parlament pojetí vlády akceptoval a schválil několik zákonů, které rozšířenou recepční klauzuli obsahují (zákon č. 61/2000 Sb.).¹⁷⁰

Euronovela Ústavy rozšířila a prohloubila mechanismy recepce obyčejových norem mezinárodního práva.

Čl. 10 novelizované Ústavy má rozšiřující účinky a vtáhl do českého práva stovky mezinárodních smluv. Platí to pro mnohostranné kodifikační úmluvy, jež v závěru svých preambulí zpravidla potvrzují, že „pravidla obyčejového mezinárodního práva budou i nadále upravovat otázky, jež nejsou výslovně upraveny ustanoveními“ té či oné úmluvy (např. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích). V některých případech bývá odkaz na „zbytkový obyčej“ obsažen dokonce v operativním textu úmluvy.¹⁷¹

Na základě čl. 10 Ústavy se staly mezinárodní smlouvy, které druhotný odkaz na obyčejová pravidla mezinárodního práva obsahují, součástí právního řádu a soudní moc je povinna aplikovat je v režimu podmíněné přednosti před zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy).¹⁷²

Čl. 1 odst. 2 Ústavy vykazuje prohlubující účinky. Ukládá ČR dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Pojem „mezinárodního práva“ pro potřeby jeho soudcovské aplikace je definován v čl. 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora.¹⁷³ Ukládá použít nejen mezinárodní úmluvy, nýbrž i mezinárodní obyčeje. Statut Mezinárodního soudního dvora je přitom součástí právního řádu (č. 30/1947 Sb.), a z toho důvodu je pro soudy a ostatní orgány veřejné moci neopominutelný.

Ústavní povinnost orgánů lze odvodit z ustanovení v čl. 1 odst.2 Ústavy. Jsou povinny respektovat ve své činnosti obyčejové normy mezinárodního práva, ať už se staly nebo nestaly součástí českého právního řádu (ústavní, zákonnou nebo druhotnou smluvní inkorporací). Tato ustanovení tak udělila zákonodárci ústavní mandát k pokračování v práci inkorporování “všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva” do českého práva cestou individuálních recepčních klauzulí v různých zákonech, která před účinností

¹⁶⁹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 448.

¹⁷⁰ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 448.

¹⁷¹ Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 450.

¹⁷² Šisková, N.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a otázky související, Právní forum, č. 8, 2005, str. 291; Malenovský, Jiří, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 451.

¹⁷³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 73.

euronovely Ústavy explicitní ústavní podklad postrádala. Existovala jen nepřímá cesta vyvozená z čl. 1 (nyní čl. 1 odst.1) Ústavy.¹⁷⁴

XI. Recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů

Recepce aktu mezinárodních organizací a jejich orgánů je odvozena od způsobu recepce mezinárodních smluv, které mezinárodní organizace zřídily a přiznaly jim odpovídající kompetence. Způsob a rozsah recepce takových aktů nejsou tudíž definovány v základní recepční normě nýbrž v sekundárních recepčních pravidlech, která nemívají ústavní povahu.¹⁷⁵

V ČR recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů vykazuje výjimky od obvyklé recepční praxe v zahraničí. Důvodem je stálý vliv koncepční nejasnosti mezinárodního rozměru Ústavy, který přesahuje hranice její euronovely i přetrvávající “neusazenost” demokratických ústavních poměrů. Příkladem je ústavní úprava recepce rozhodnutí mezinárodních organizací o účasti na mírových operacích (se souhlasem přijímacího státu), jichž je ČR členem. K recepci je oprávněna vláda, Parlament ovšem může její rozhodnutí zrušit (čl. 43 odst. 4 a 6 Ústavy ve znění novely č. 300/2000 Sb.). Recepce tohoto typu aktu bývá svěřována spíše v zákonné, nikoli ústavní formě.¹⁷⁶

XII. Recepce a vnitrostátní provádění rozhodnutí mezinárodních soudních a parajudiciálních orgánů

Recepce vnitrostátního provedení mezinárodních rozhodnutí se v současné době jeví jako reálná a praktická jedině v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv. Česká ústava recepci rozhodnutí či právních názorů mezinárodních soudních a parajudiciálních orgánů, které působí v oblasti ochrany lidských práv, českými soudy implicitně předpokládá. Této povinnosti si je vědom hlavně Ústavní soud, jehož judikatura plní funkci překlenovacího “mostu” mezi mezinárodní a obecnou vnitrostátní justicí.¹⁷⁷

Ústavní soud se běžně uchyluje ke konformní recepci rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, tj. k metodě přebírání jeho právních názorů či výslovných odkazů na jeho jednotlivá rozhodnutí v odůvodnění svých vlastních nálezů. Přebírání právních názorů ESLP a odkazy na jeho rozhodnutí ve vlastních nálezech mají posílit přesvědčivost nálezů a usnesení

¹⁷⁴ Nález čl. 16/2004 Sb. US, sv. 32 (c. 105/2004 Sb.); *Sládeček, Mikule, Syllová*, Ústava České republiky, komentář, str. 13 (Mikule); *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 451.

¹⁷⁵ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 73.

¹⁷⁶ Dalším příkladem je sankční zákon 98/2000 Sb.; *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 452.

¹⁷⁷ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 458.

Ústavního soudu i jejich odůvodnění. Současně mají snížit riziko, že ESLP kdykoli později napadne rozhodnutí Ústavního soudu z důvodu rozporu s Úmluvou. Ojediněle byla použita rozhodnutí Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, Mezinárodního soudního dvora, Výboru pro lidská práva, Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva nebo dnes již neexistující Evropské komise pro lidská práva.¹⁷⁸

¹⁷⁸ *Malenovský, Jiří*, Mezinárodní právo veřejné - jeho obecná část - a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému, str. 458.

C. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva ve Spolkové republice Německo

I. Úvod

V Základním zákoně SRN je poměr mezinárodního a vnitrostátního práva zakotven ve dvou ustanoveních. Článek 25 Základního zákona přijímá pro obecné zásady mezinárodního práva monistickou koncepci a příslušná pravidla jsou do německého právního řádu inkorporována, aniž by bylo zapotřebí je sem jakkoliv transformovat. Pro smluvní mezinárodní právo pak vychází německý Základní zákon ve svém článku 59 z přístupu dualistického, podle kterého se transformace vyžaduje, zejména pokud jde o mezinárodní smlouvy politické povahy. Vztahem evropského a vnitrostátního práva se v německém Základním zákoně zabývají články 23 a 24. Z toho hlediska je důležitý nově formulovaný článek 23 Základního zákona. Podle něho Spolková republika Německo spolupůsobí k dosažení sjednocené Evropy, k uskutečnění Evropské unie a jedná v zájmu Evropské unie. Za tím účelem pak spolek může zákonem a se souhlasem Spolkové rady přenášet svrchovaná práva na orgány unie.¹⁷⁹

II. Základní zákon a mezinárodní právo veřejné

1. Mezinárodněprávní otevřenost (Völkerrechtsfreundlichkeit) Základního zákona SRN

Mezinárodněprávní otevřenost je jeden ze základních rysů Základního zákona SRN. Pádem třetí říše a znovuzácleněním Německa do společnosti mezinárodních států se historicky zdůvodňuje vysoké postavení mezinárodních smluv a integrace SRN do nadřazených mezinárodních zřízení.¹⁸⁰

Mezinárodněprávní otevřenost vyplývá z více ustanovení Základního zákona.

(a) Z Preambule vychází povinnost udržet světový mír. **Základní zákon v článku 1 odst. 1** zaručuje nedotknutelnost lidských práv, je základem každého lidského společenství a je zárukou míru a spravedlnosti. Z toho plyne, že lidská práva obyčejového mezinárodního práva kongentní povahy patří k základu německého Základního zákona.¹⁸¹ **Článek 9 odst. 2 Základního zákona** zakazuje sdružení, která jsou v rozporu s myšlenkou dorozumění mezi národy.¹⁸²

(b) Podle článku 24 odst. 1 Základního zákona může německý stát převést svrchované pravomoce na mezistátní entity. („*Spolek může zákonem přenést svá svrchovaná práva na*

¹⁷⁹ Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 476 n.

¹⁸⁰ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 162; Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 159.

¹⁸¹ BVerfGE 84, 90 (str. 120/121).

¹⁸² Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 159/160; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, 181 n.

mezistátní instituce.“). Na základě tohoto nařízení byla SRN začleněna do Evropského Společenství.¹⁸³

(c) **Článek 23 Základního zákona** v novém znění (z roku 1992) je úzce spojen s ratifikací Smlouvy o Evropské unii. Zmocnil SRN přistoupit k takové Evropské unii, která kvalitativně přesahuje mezistátní uspořádání ve smyslu článku 24 odst. 1 Základního zákona. („(1) *Pro uskutečnění sjednocené Evropy se účastní Spolková republika Německo na rozvoji Evropské Unie, založené na zásadách demokracie, právního státu, na sociálních a federativních zásadách demokracie, právního státu, na sociálních a federativních zásadách a na zásadě subsidiarity a zaručující ochranu základních práv ve své podstatě srovnatelnou s tímto Základním zákonem. Spolek může za tímto účelem přenášet svá výsostná práva zákonem se souhlasem Spolkové rady. Pro založení Evropské Unie, jakož i pro změny jejich smluvních základů a srovnatelné úpravy, jimiž se tento Základní zákon mění nebo doplňuje ve svém obsahu nebo jimiž se takové změny nebo doplňky umožňují, platí článek 79 odst. 2 a 3.*

(2) *Ve věcech Evropské Unie spolupůsobí Spolkový sněm a prostřednictvím Spolkové rady země. Spolková vláda je povinna Spolkový sněm a Spolkovou radu obsáhle a co nejdříve informovat.*

(3) *Spolková vláda dává Spolkovému sněmu příležitost k zaujetí stanoviska před vlastní spoluprací na právních aktech Evropské unie. Spolková vláda bere na zřetel stanoviska Spolkového sněmu při jednání. Bližší upraví zákon.*

(4) *Na tvorbě vůle ve Spolku se musí podílet Spolková rada vždy, jakmile by měla spolupůsobit na odpovídajícím vnitrostátním opatření nebo pokud by pro ně byly země vnitrostátně příslušné.*

(5) *Pokud jsou v oblasti výlučných působností Spolku dotčeny zájmy zemí nebo pokud má v ostatních věcech právo vydávat zákony Spolek, vezme Spolková vláda na zřetel stanovisko Spolkové rady. Jde-li o závazný zásah do zákonodárné působnosti zemí, do uspořádání jejich orgánů nebo do jejich správního řízení, chápe se názor Spolkové rady při tvorbě spolkové vůle v tomto rozsahu jako rozhodující; přitom je celostátní odpovědnost Spolku zachována. Ve věcech, jež mohou vést ke zvýšení výdajů nebo snížení příjmů Spolku, je třeba souhlasu Spolkové vlády.*

(6) *Jde-li o závažný zásah do výlučných zákonodárných pravomocí zemí, má být výkon práv, která přísluší Spolkové republice Německo, jakožto členskému státu Evropské Unie, přenesen na zástupce zemí, jmenovaného Spolkovou radou. Výkon práv se uskutečňuje za účasti a se souhlasem Spolkové vlády; přitom je celostátní odpovědnost Spolku zachována.*

(7) *Bližší k odstavcům 4 až 6 upravuje zákon, vyžadující souhlasu Spolkové rady¹⁸⁴.*

¹⁸³ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 160; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 192 n.

¹⁸⁴ Klokočka, Wagnerová, Ústavy států Evropské unie, str. 232 n.

(d) Podle **článku 24 odst. 2 Základního zákona** se Spolek může začlenit do soustavy vzájemné kolektivní bezpečnosti. („*Spolek se může za účelem zachování míru začlenit do soustavy vzájemné kolektivní bezpečnosti; svolí přitom k omezení svých svrchovaných práv, jež přivodí a zajistí pokojný a trvalý řád v Evropě a mezi národy ve světě.*“). O tento základ se opírá členství SRN v OSN a v NATO.¹⁸⁵

(e) Nesplněný příkaz Základního zákona dodnes obsahuje **článek 24 odst. 3 Základního zákona**. („*Pro úpravu mezistátních sporů připouští Spolek k úmluvě o všeobecném, obsáhlém, obligatorním, mezinárodním rozhodčím soudnictví.*“). Podle této normy Ústavy SRN přistoupila k dohodě o mezinárodním arbitrážním soudnictví. Dodnes ale takové obligatorní soudnictví nebylo zřízeno.¹⁸⁶

(f) Podle **článku 25 Základního zákona** se stávají součástí vnitrostátního spolkového práva obecná pravidla mezinárodního práva.¹⁸⁷

(g) Zvláštní ochotu k míru SRN vyjadřuje **článek 26 Základního zákona**, který ve svém prvním odstavci zakazuje útočné jednání.¹⁸⁸ („*(1) Jednání, jež jsou způsobilá a předsevzata s úmyslem rušit mírové soužití národů, zejména připravovat útočnou válku, jsou protiústavní. Postihují se trestem.*“).

(2) *Zbraně určené k vedení války lze vyrábět, přepravovat a dodávat do provozu se svolením Spolkové vlády. Bližší upravuje spolkový zákon.*“).

(h) Základní zákon působí dále než doslovné znění jednotlivých článků a rozvíjí takto jeho normativní význam. Proto je nutné vykládat zákony v souladu s mezinárodními povinnostmi, když to je možné. Platí totiž zásada, že zákonodárce mezinárodní povinnosti nechce porušovat.¹⁸⁹ Spolkový ústavní soud při zohlednění Evropské konvence o ochraně lidských práv šel ještě o jeden krok dál a zásadu k výkladu v souladu s konvencí vztahuje i na Základní zákon: „Při výkladu Základního zákona je nutno uvažovat také o obsahu a o stupni rozvoje Evropské konvence na ochranu základních práv.“¹⁹⁰ Aby nedocházelo k porušení mezinárodních povinností SRN, Spolkový ústavní soud stanovil následující: „V rámci svého soudnictví Spolkový ústavní soud [...] musí dbát na to, aby porušení mezinárodního práva veřejného, které vyplývá z chybné aplikace nebo neaplikace mezinárodních norem německými soudy a může vést k mezinárodněprávní odpovědnosti SRN, podle možnosti bylo

¹⁸⁵ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 160.

¹⁸⁶ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 160.

¹⁸⁷ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 161 n.

¹⁸⁸ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 160.

¹⁸⁹ BVerfGE 74, str. 358 (370).

¹⁹⁰ BVerfGE 74, str. 358 (370).

zabráněno nebo odstraněno. To může vést v jednotlivém případě k rozsáhlé dodatečné kontrole [Spolkovým ústavním soudem].“¹⁹¹ V této souvislosti jsou zajímavé tzv. „Mauerschützenfälle“. Jedná se o případy, ve kterých u Berlínské zdi byli zastřeleni uprchlíci pohraničními vojáky bývalé Německé demokratické republiky. V rozsudku byli se zpětnou platností obžalováni a odsouzeni střelci na základě porušení mezinárodněprávně garantovaných lidských práv.¹⁹²

2. Vnitrostátní nařízení platnosti a stupeň platnosti

Mezinárodní právo veřejné zavazuje státní orgány a jednotlivce jen na základě vnitrostátního nařízení. Takové nařízení je obsaženo v článku 25 Základního zákona a stanoví, že obecná pravidla mezinárodního práva jsou částí vnitrostátního práva SRN. („*Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a ukládají práva a povinnosti bezprostředně pro obyvatele území Spolku.*“) Mezinárodní smlouvy platí ve vnitrostátním právu podle článku 59 odst. 2 Základního zákona. („*Ke smlouvám, které upravují politické vztahy Spolku nebo se vztahují na předměty spolkového zákonodárství, je třeba souhlasu nebo spolupůsobení sborů, jimž přísluší spolkové zákonodárství, ve formě spolkového zákona. U správních dohod platí přiměřeně předpisy o spolkové správě.*“) Podle článku 25 (druhá věta) Základního zákona obecné zásady mezinárodního práva mají přednost před spolkovými zákony. Stupeň platnosti mezinárodní smlouvy odpovídá uvozovacímu zákonu („Zustimmungsgesetz“, tj. zákon, jímž zákonodárny sbor ratifikuje mezinárodní smlouvu)¹⁹³

III. Článek 25 Základního zákona

1. Všeobecně

Centrálním předpisem pro zařazení mezinárodního práva do vnitrostátního práva je článek 25 Základního zákona. „*Obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva. Mají přednost před zákony a zakládají práva a povinnosti bezprostředně pro obyvatele území Spolku.*“

Ústavní výbor konference premiérů velmocí, které obsadily západní část Německa, se zmínil ve své zprávě o ústavním konventu v Herrenchiemsee k článku 22 HchE¹⁹⁴ následující: „[...] Novým zněním článku, který se odlišuje od článku 4 Weimarské Ústavy (Verfassung des Weimarer Reichs vom 11.08.1919), se sporům, které v době Weimarské Ústavy hrály neblahou roli, mělo zbavit jejich zázemí.“ Článek 22 HchE je s dnešním článkem 25

¹⁹¹ BVerfGE 58, str. 1 (34)-Eurocontrol.

¹⁹² BGHSt 39, str. 1 (15an); BVerfGE 95, str. 96 (135/136).

¹⁹³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 167 n; Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 164.

¹⁹⁴ HchE: Entwurf eines Grundgesetzes des Verfassungsausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungsmächte.

Základního zákona téměř identický a ani ten tohoto cíle nedosáhl. Pojem a rozsah obecných pravidel mezinárodního práva jsou i dneska sporné. I stupeň působnosti je stejně nejasně vyjádřen a byl z toho důvodu dlouho tématem sporů v literatuře a v praxi.¹⁹⁵

2. Převzetí obecných pravidel mezinárodního práva

Primární právní smysl článku 25 Základního zákona je převzetí obecných pravidel mezinárodního práva do vnitrostátního práva. Způsob převzetí dle článku 25 Základního zákona podle názoru převládajícím v nauce se nazývá automatickou inkorporací (automatische Inkorporation).¹⁹⁶ Tím se rozumí převzetí (vklad) mezinárodní normy změnou její aplikační oblasti, nikoli změnu jejího obsahu, a to uno actu s jejím „všeobecným uznáním“ („allgemeine Anerkennung“) ve smyslu článku 25 Základního zákona. Předpokladem inkorporace mezinárodní normy je její charakter jako „obecná pravidla mezinárodního práva“.¹⁹⁷

3. Pravidla mezinárodního práva ve smyslu článku 25 Základního zákona

Podle článku 25 Základního zákona se jedná o „zásadu mezinárodního práva“, když ustanovení je možno právnicky charakterizovat jako pravidlo, a když taková pravidla mají mezinárodněprávní původ.

(a) Pojem „Pravidlo“

Pojmem všeobecná „pravidla“ se rozumí generální, abstraktní a objektivní právní řády¹⁹⁸ a nebo - podle definice Menzela - také „ty mezinárodní normy, které nemají obsah právního úkonu a jsou uznávány v právnickém společenství mezinárodních států jako závazné“.¹⁹⁹

(b) Mezinárodněprávní původ „pravidla“

(aa) Obyčejové normy mezinárodního práva

Obyčejovou normou mezinárodního práva („Völkergewohnheitsrecht“) se rozumí podle názoru převládajícího v nauce suma těchto norem mezinárodního práva, které se opírají o

¹⁹⁵ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 162; Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 28/56.

¹⁹⁶ Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25 GG, Anm. II, 3 – str. 9.

¹⁹⁷ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 165; BVerGE 46, str. 342, 403/404.

¹⁹⁸ v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 25 GG, Anm. III, 2a – str. 675; von zur Mühlen, Art. 25 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 im Vergleich zu Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, str. 115 an.

¹⁹⁹ Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25 GG, Anm. II, 2 – str. 7.

závazné právní přesvědčení států („Rechtsgefühl, Rechtsbewusstsein“) ²⁰⁰, a které se v praxi vyvinulo dál. Tyto normy obsahuje článek 25 Základního zákona. ²⁰¹

(bb) Mezinárodní smluvní právo

Mezinárodní smluvní právo („Völkervertragsrecht“) se nepočítá k „obecným pravidlům mezinárodního práva“ ve smyslu článku 25 Základního zákona. Dvoustranným smlouvám SRN chybí charakter „všeobecnosti“. Při dvoustranných smlouvách se podle počtu ještě nemůže jednat o „všeobecné“ pravidlo. Ale také multilaterální smlouvy, které zavazují většinu mezinárodních států, se nepočítají k pravidlům patřícím pod vliv článku 25 Základního zákona. V případě mezinárodní smlouvy se používá zvláštní zákon (článek 59 odst. 2 Základního zákona). Podle článku 59 odst. 2 Základního zákona vyžadují mezinárodní smlouvy, upravující politické vztahy Spolku nebo vztahující se na předměty spolkového zákonodárství, přijetí uvozovacím zákonem („Zustimmungsgesetz“). Tento zákon má postavení běžného spolkového zákona (čl. 59 odst. 2 věta 1 Základního zákona) nebo nařízení (čl. 59 odst. 2 věta 2 Základního zákona). Rozšíření čl. 25 Základního zákona na mezinárodní smlouvy by nejen zúžilo aplikační působnost článku 59 odst. 2 a znejasnilo rozdíl mezi smluvním a obyčejovým právem, ale také vedlo k nevyřešitelnému protikladu vůči vnitrostátnímu stupni působnosti převzaného pravidla. ²⁰² Nejvýznamnější smlouvy by se staly uvozovacím zákonem („Zustimmungsgesetz“) podle článku 59 odst. 2 Základního zákona částí vnitrostátního práva pouze se stejnou působností jako uvozovací zákon sám; byl by to běžný spolkový zákon. Méně důležité smlouvy (např. mezinárodní smlouva uzavřená exekutivními orgány státu („Verwaltungsabkommen“)) oproti tomu, které by uvozovacího zákona nepotřebovaly, by měly přednost v případě, pokud by měly charakter „obecného pravidla“ podle článku 25 Základního zákona. ²⁰³

(cc) Všeobecné právní zásady

„Pravidlem“ ve smyslu článku 25 Základního zákona mohou být tzv. všeobecné právní zásady („allgemeine Rechtsgrundsätze“), které Stálý mezinárodní dvůr spravedlnosti podle článku 38 písmeno c svého Statutu používá k řešení mezinárodních konfliktů, pokud obyčejové mezinárodní právo (aa) a mezinárodní smluvní právo (bb) žádná vlastní pravidla neobsahují. ²⁰⁴

Obsahem jsou všeobecné právní zásadní normy, „které jsou takové všeobecné povahy, že je nutno na ně vzhlednout jako na integrativní část každého právního řádu“. ²⁰⁵ Ben Ching se k

²⁰⁰ *Oppenheim, Lassa F., Lauterpacht, Hersch, International Law, Bd. I, str. 26; Jiny názor: Guggenheim, P., Lehrbuch des Völkerrechts, str. 46.*

²⁰¹ *Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 11.*

²⁰² *Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 10; BVerwGE 86, str. 99 (129)).*

²⁰³ *Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 163.*

²⁰⁴ *BVerfGE 15, str. 25 (34).*

²⁰⁵ *Spiropoulos, Die allgemeine Rechtsgrundsätze im Völkerrecht, str. 9.*

tomu vyjádřil následující: [...] fundamental principles underlying each and every legal system, including the law of nations.“

Jako všeobecné právní zásady se označují takové fundamentální principy, které se v podstatě stejně objevují v početných státních právních řádech, a struktuálně se - jako koordinační řád - do mezinárodního práva integrují.²⁰⁶ Fundamentální principy obsahují základní právní principy velmi abstraktního charakteru, které je nutno konkretizovat (např. zásada dobré víry, zákaz zneužití práva). Článek 25 Základního zákona eviduje tyto zásady, i když jsou v právním řádu SRN obsaženy. Zapojení do článku 25 Základního zákona těmto zásadám propůjčuje postavení nadzákonného stupně (článek 25 2. věta Základního zákona). Slouží především jako vzor při výkladu mezinárodních smluv a obyčejových norem mezinárodního práva.²⁰⁷

(dd) Pravidla mezinárodní morálky

Pravidly mezinárodní morálky (“Völkermoral”) se rozumí suma všech norem vztahující se na jednotný mravní světový řád, včetně všech právních norem a norem, „které lidstvo zavazují být mravní osobností”.²⁰⁸ Inkorporaci pravidel mezinárodní morálky nelze vztahovat pod článek 25 Základního zákona. Ústavodárce článkem 25 Základního zákona měl na mysli jen včlenění norem mezinárodního práva, ze kterých vyplývají povinnosti pro jednotlivce a pro stát. To nelze uskutečnit pravidly mezinárodní morálky, protože ta stanoví jen morální povinnost, nikoli právní povinnost. Normy mezinárodní morálky nejsou součástí “pravidel mezinárodního práva” ve smyslu článku 25 Základního zákona.²⁰⁹

(ee) Pravidla mezinárodních mravů

Pravidly mezinárodních mravů (“Völkersitte”) se rozumí jednání a chování, které se stykem mezi státy vyvinulo, ale kterými se státy necítí být vázány. Rozdíl mezi obyčejovým právem a pouhým zvykem spočívá pouze v subjektivním momentu uznání či neuznání tohoto pravidla jako práva.

Z toho důvodu se jedná o nepovinné jednání a ne o zavazující právní normy. Pravidla mezinárodních mravů proto nepatří pod článek 25 Základního zákona.²¹⁰

²⁰⁶ Steinberger, HdbStR VII, § 173 na okr. 19; Kunig, Jura 1989, str. 670.

²⁰⁷ Steinberger, HdbStR VII, § 173 na okr. 19.

²⁰⁸ Verdroß, Alfred, Völkerrecht, str. 30.

²⁰⁹ Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 17.

²¹⁰ Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 17.

(ff) Doporučení (usnesení, rezoluce) mezinárodních organizací

Doporučení mezinárodních organizací (“Empfehlungen internationaler Organisationen”) nejsou součástí obecných pravidel mezinárodních pravidel (“allgemeine Regeln des Völkerrechts”) i když jsou schváleny většinou mezinárodních států. Mohou ale přispět jako společné právní přesvědčení k tvorbě a k rozvoji norem obyčejového mezinárodního práva.²¹¹

(gg) Pravidla “evropského mezinárodního práva” (“europäisches Völkerrecht”) mohou být pod množinou norem článku 25 Základního zákona, když jejich obsah působnosti se pouze omezuje na platnost mezi státy Evropy, a když se tyto státy těmito pravidly řídí. Existence takových zvláštních evropských norem v praxi bude sotva dokazatelná.²¹²

(hh) Právní zásady Evropského společenství

Právní zásady Evropského společenství nesplňují požadavky článku 25 Základního zákona. Chybí jim článkem 25 předpokládaná vlastnost “všeobecnosti”, protože tyto právní zásady nepůsobí za hranice území EU/ES. Ve výjimečných případech jsou právní zásady práva společenství obsaženy v článku 25 Základního zákona. Je to v případě, když mají vlastnost obyčejových norem mezinárodního práva (např. některá práva Evropské konvence pro ochranu lidských práv).²¹³

4. Pojem “všeobecnost”

Jeden z dalších předpokladů pro inkorporaci je všeobecnost “pravidel” mezinárodního práva, tj. její “všeobecné” uznání a rozšíření v mezinárodním právním společenství. Všeobecné normy mezinárodního práva se dělí do dvou kategorií:

Na jedné straně jsou to ta pravidla, která jsou uznávána státy mezinárodního právního společenství (všeobecná pravidla), a na druhé straně se jedná o pravidla, která uznává jen SRN (zvláštní uznání).²¹⁴

(a) Všeobecné uznání mezinárodním právním společenstvím

Z pojmu “všeobecný” lze odvodit, že mezinárodní právní pravidla musí být uznána všemi státy. Takový výklad by ustanovení článku 25 Základního zákona ohodnotil do takové míry, že by se neuplatnil vůbec. Z toho důvodu stačí uznání jen většiny států. Takové uznání vede k otázce, kde musí probíhat hranice mezi všeobecnými a ostatními normami. Porovnat

²¹¹ Steinberger, HdbStR VII, § 173 na okr. 2; Rohan in Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 12.

²¹² Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 9.

²¹³ Oppermann, Thomas, Europarecht, str. 185 n; Schilling, Theodor, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, str. 3 an.

²¹⁴ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 163/164.

všeobecnost pravidel nelze pouze jejich výčtem. Záleží na tom, aby bylo pravidlo velkým počtem států, kterých se týká, uznáno. Vymezení pravidla na úzkou regionální oblast a nebo na skupinu států, se odmítá.²¹⁵ Ani ze znění článku 25 Základního zákona ani z jeho historického vzniku nelze takový výklad odvodit. Žádaný vysoký stupeň rozšíření má funkci poskytnout záruku o “správnosti” a vyváženosti obsahu všeobecných norem.²¹⁶

(b) Zvláštní uznání SRN

V rámci článku 25 Základního zákona je nutné se zabývat otázkou, zda obecně uznané zásady mezinárodního práva k vnitrostátní působnosti potřebují uznání SRN.

V oblasti Weimarské ústavy (Weimarer Reichsverfassung z roku 1919) se vnitrostátní uznání považovalo za nezbytné.²¹⁷

V novém znění článku 25 Základního zákona chtěl ústavodárce vědomě jít o krok dál. Jak bylo již nahoře podotknuto, mělo nové odchylné znění článku 4 Weimarské ústavy (Weimarer Reichsverfassung) zabránit sporům, které původní znění umožňovalo, a které v době Weimarské republiky sehrálo neblahou roli. Cílem bylo dosáhnout, “že vnitrostátní právo je mezinárodním právem vázané už tehdy, když je uznané veřejností mezinárodního společenství; tedy i bez uznání Německa”.²¹⁸

Výsledkem je, že zvláštní uznání obecných pravidel mezinárodního práva SRN je nadbytečné.²¹⁹

5. Pojem “součástí spolkového práva” ve smyslu článku 25 Základního zákona

Jako součástí spolkového práva se obecným pravidlům mezinárodního práva přiděluje různý stupeň působnosti. Prvním stupněm jejich právníkové působnosti je vnitrostátní platnost. Takovou platnost nabyde norma zavedením (převzetím) do spolkového práva transformačním aktem (“Vollzugsbefehl, Geltungsanordnung”) obsaženém v článku 25 (1. věta) Základního zákona. Tato pravidla se tak stanou součástí platného objektivního práva na německém právním území.²²⁰

Předpokladem pro druhý stupeň platnosti obecných pravidel mezinárodního práva je jejich vnitrostátní použitelnost.

²¹⁵ Scholtissek, W., Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 des Grundgesetzes, str. 49 n.; Rohan in Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 7; Hofmann, R., Die Rechtskontrolle von Organen der Staatengemeinschaft, ZaöRV 49 (1989), str. 41 (46); BVerfGE 15, str. 25, 34.

²¹⁶ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 6; Tomuschat, Christian, HdbStR VII, § 172 na okr. 14.

²¹⁷ Giese, Friedrich, Die Verfassung des deutschen Reichs, Kommentar, Art. 4 WRV, Anm. 2 – str. 48.

²¹⁸ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 8.

²¹⁹ von zur Mühlen, Michael, Art. 25 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 im Vergleich zu Art. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, str. 124 n (127); Menzel ve Bonner Kommentar, Art. 25, Anm. II, 2 – str. 7; Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 20.

²²⁰ BVerfGE 46, str. 342 (403/404).

Státní zákonodárce, správní orgány a soudy musí podle článku 25 (1. věta) Základního zákona obecná pravidla mezinárodního práva jako objektivní právo brát na zřetel a případně aplikovat. Kterou právní působnost v jednotlivém případě při aplikaci mohou nabýt, souvisí s jejich speciálním obsahem, jejich obsahovou přesností a ústavní vázaností, které je aplikatel podřízen. Přímá použitelnost (“unmittelbare Anwendungsreife”) pravidel mezinárodního práva i jejich sebepřesnější forma podobná zákonu nejsou předpokladem včlenění obecného pravidla mezinárodního práva do německého právního řádu.²²¹

(a) Vnitrostátní platnost a aplikatelnost

Předpokladem aplikace pravidla mezinárodního práva soudem a správními orgány je jeho přesnost. Jenom, když je jeho materiální obsah přesně definován, dovoluje exekutivě jednat a zasahovat.²²²

Při výkladu článku 25 Základního zákona je nezbytné rozlišovat mezi vnitrostátní platností obecného pravidla na jedné straně a její přímé aplikaci na straně druhé. Článek 25 Základního zákona upravuje jen převzetí mezinárodního práva do vnitrostátního práva.

Vhodnost normy není předpokladem pro její účinné převzetí. Taková interpretace by vedla k nepřipustnému omezení článku 25 Základního zákona a stála mezinárodněprávní otevřenosti Základního zákona v cestě.²²³

Přímá aplikace se řídí podle kritéria “self-executing”. Podle této teorie mohou státní soudy a správní orgány aplikovat jen ty mezinárodní smlouvy, které nepotřebují zákonodárnou konkretizaci. Tak zvané “non-self-executing-treaties” se obrací jen na zákonodárné státní orgány.²²⁴ (viz str. 14 a 28).

(b) Vázanost státních orgánů pravidly obracejícími se pouze na stát

Mezinárodní právo veřejné opravňuje a zavazuje jako mezistátní právní řád v první řadě státy a mezinárodní organizace uznané jako subjekty mezinárodního práva. Obecná pravidla mezinárodního práva zavedená článkem 25 Základního zákona do vnitrostátního práva se převážně obracejí na stát (zákonodárné orgány, vládu SRN, soudy, správní orgány).

Vázanost státního zákonodárce obecnými pravidly mezinárodního práva existuje pouze v případě, když síla působnosti obecného pravidla mezinárodního práva je nad stupněm normy vydané zákonodárcem. Teprve přidělení přednosti obecné zásady mezinárodního práva zákonodárcem způsobí, že mezinárodní právo v případě kolize vytlačí státní zákony.

²²¹ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 15; Steinberger, HdbStR VII, § 173 na okr. 47.

²²² Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 16; Tomuschat, Christian, Repressalie und Retorsion - Zu einigen Aspekten ihrer innerstaatlichen Durchführung, ZaöRV 33 (1973), str. 199.

²²³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 165/166.

²²⁴ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 15; Stern, Klaus, Staatsrecht I, § 14 II 7.

Když vnitrostátní zákon poruší obecné pravidlo mezinárodního práva, tak z toho vyplývá současně, že je vnitrostátní norma v rozporu s platností a se stupněm právní síly, kterou přiděluje článek 25 Základního zákona obecným pravidlům mezinárodního práva. V takovém případě může být vnitrostátní zákon předmětem soudního řízení podle článku 100 odst. 1 (1. věta) Základního zákona („konkrete Normenkontrolle“), kterým je kontrolována platnost takového zákona.²²⁵

(c) Generelní dodržování pravidel mezinárodního práva jako měřítko při rozhodování

Z článku 25 Základního zákona vyplývá „generální rozkaz aplikovat právo“ („Rechtsanwendungsbefehl“)²²⁶. Tento rozkaz zavazuje všechny soudy a správní úřady převzatá pravidla mezinárodního práva do spolkového práva, aplikovat jako měřítko při rozhodování v jednotlivých případech. Obsažena jsou jak objektivní pravidla obracející se na stát, tak i pravidla, která zavazují a opravňují jednotlivce.

Článek 25 Základního zákona sice neobsahuje záruku základního ústavního práva občana; je nutno ale zvážit, zda zatěžující výsostný akt porušující obecné pravidlo mezinárodního práva může současně porušit článek 2 odst. 1 Základního zákona (všeobecná volnost jednání, allg. Handlungsfreiheit) nebo jiný článek základního ústavního práva občana. Jednotlivé rozsudky Spolkového ústavního soudu se k problematice vyjadřují následovně: „Soudní rozhodnutí zatěžující jednotlivce, které vyšlo na základě vnitrostátního zákona porušujícího mezinárodní právo a nebo na základě výkladu a použití všeobecného mezinárodního práva, které porušuje mezinárodní právo, je v rozporu s čl. 2 odst. 1 Základního zákona ochraňující svobodný rozvoj osobnosti.“²²⁷

Z článku 100 odst. 2 Základního zákona vyplývá v případě pochybnosti o obecném pravidlu mezinárodního práva nebo jejího obsahu zvláštní příslušnost Spolkového ústavního soudu: „Je-li v právním sporu pochybné, zda pravidlo mezinárodního práva je součástí spolkového práva SRN, a zda z takového pravidla přímo vyplývají práva a povinnosti pro jednotlivce (článek 25 Základního zákona), musí soud požádat Spolkový ústavní soud o rozřešení.“ Pokud tato povinnost k předložení není dodržena, tak se jedná o nedodržení nároku na zákonného soudce podle článku 101 odst. 1 (2. věta) Základního zákona.²²⁸

6. Přímá práva a povinnosti obyvatelstva SRN

Podle článku 25 (2. věta, druhá polovina věty) Základního zákona vyplývají z obecných pravidel mezinárodního práva práva a povinnosti pro obyvatelstvo spolkového území. Z čl. 25

²²⁵ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 21.

²²⁶ BVerfGE 46, str. 342 (363).

²²⁷ BVerfGE (Vorprüfungsausschuss), NJW 1986, str. 1425 an. (1426); ZaöRV 46 (1986), Anm. v. J.A. Frowein, str. 289 an.

²²⁸ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 164.

Základního zákona lze tedy vyvodit, že se jednotlivec může na pravidla mezinárodního práva, která slouží k jeho ochraně (např. obecná lidská práva), odvolat.²²⁹

Opačně uznává mezinárodní právo také povinnosti poskytnout ochranu jednotlivcům. Ze zákazu válečných zločinů plyne podle článku 25 Základního zákona taková přímá povinnost jednotlivce.

V literatuře se zastupuje také názor, že z mezinárodních norem vyplývají povinnosti pro jednotlivce, i když se předpis obrací jen na státy, nikoliv na individua.²³⁰

Soudy tento názor odmítají. Podle článku 25 (2. věta) Základního zákona se jednotlivce před německými soudy nemůže dovolat mezinárodních práv, která zavazují a chrání jen státy.²³¹

Čl. 25 Základního zákona nenahrazuje zákonný právní podklad. Ústavní zásada, podle níž lze základní práva a svobody občanů omezit jen zákonem a na základě zákona, je vždy nezbytná, když se pro prosazení jednoho práva zasahuje do práva jiného. Úkolem státního zákonodárce je subjektivní právní postavení, které vzniká článkem 25 Základního zákona, upravit vnitrostátní zákon tak, aby mohl být aplikován soudy a správními orgány. Pokud zůstane zákonodárce nečinný, subjektivní práva a povinnosti vznikající čl. 25 Základního zákona se vnitrostátně nemohou uplatnit.²³²

7. Stupeň obecných zásad mezinárodního práva

Následující odstavec se zabývá působností inkorporace na platné, vnitrostátní německé právo. Nyní je nutné zjistit v jakém rozsahu obecná pravidla mezinárodního práva mohou doplňovat zákony a ústavní normy a nebo zda mohou dokonce vést k jejich neplatnosti. Změna nebo doplnění určitých vnitrostátních norem souvisí se stupněm, který ústavodárce přidělil inkorporovaným obecným pravidlům mezinárodního práva. Podle článku 25 věta 2 Základního zákona mají obecná pravidla mezinárodního práva přednost před vnitrostátními (spolkovými) zákony. Jak vykládat článek 25 (2. věta) Základního zákona vzhledem ke stupni působnosti obecných pravidel mezinárodního práva bylo mezi odborníky dlouho sporné. Podle znění článku 25 Základního zákona jsou následující stupně působnosti, působící různě na Základní zákon, teoreticky možné:²³³

a) Nadústavní působnost

Podle názoru, který se opírá o historii vzniku článku, jsou obecná pravidla mezinárodního práva vyšším stupněm než normy ústavního zákona. V této variantě by inkorporované

²²⁹ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 29.

²³⁰ Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 162/163.

²³¹ BVerfG, NJW 1986, str. 1427; BGH, MDR 1987, str. 427.

²³² Stern, Klaus, Staatsrecht I, § 14 II 8.

²³³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 167/168; Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 27.

pravidlo jako „lex superior“ měnilo Základní zákon a zákony odporující inkorporovanému obecnému pravidlu mezinárodního práva.

Pochybné je v této souvislosti, zda ústavodárce přijetím článku 79 odst. 3 Základního zákona neměl úmysl, každému nadřazení zabránit. („*Změna tohoto Základního zákona, která se dotýká členění Spolku do zemí, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20 je nepřípustná.*“). Kdyby se uznalo nadřazení vnitrostátních norem nad nezměnitelným minimem Základního zákona („*änderungsfestes Minimum*“), tak by článek 79 odst. 3 Základního zákona byl bezvýznamný. Takové obcházení předpisů určitě nebylo úmyslem ústavodárce. Na druhé straně nelze z ústavní normy vyčíst, zda se vzdání „nadřazené kompetence“ („*Überordnungskompetenz*“) vztahuje také na obecná pravidla mezinárodního práva, protože článek 79 odst. 3 Základního zákona chrání jen před vnitrostátními změnami Základního zákona. Z článku 79 odst. 3 Základního zákona se nemůže jistě vyčíst, že se Základní zákon vzdal možnosti, přičítat obecným pravidlům mezinárodního práva nadústavní stupeň.²³⁴

Dle článku 79 odst. 1 (1. věta) Základního zákona je zákonodárce při vydání zákona v zákonodárném procesu podle článků 77 a následně Základního zákona povinen změnu zákona na místě změny označit, aby se občan kdykoliv na základě textu Základního zákona mohl informovat o postoji státu k důležitým právním otázkám („*Základní zákon může být změněn jen zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje text Základního zákona.*“). Současný stav právního vývoje je často těžce zjiřitelný a podléhá stálým změnám. Nejistota vycházející z nepsaného mezinárodního práva by byla tak přenesena do ústavního práva, kdyby bylo možno „derogovat“ Základní zákon obecnými pravidly mezinárodního práva. Příkaz článku 79 odst. 1 věta 1 Základního zákona by se nepoužil.

Svémi právními myšlenkami patří článek 79 odst. 1 (1. věta) Základního zákona k „jádro“ německého Základního zákona. Zajišťuje vnitrostátní normování a má zabránit schovaným rozporům v právních základních rozhodnutích. To musí platit především pro ústavní normy. Výsledkem je, že názor o nadústavní síle obecných pravidel mezinárodního práva nepřesvědčuje.²³⁵

b) Ústavní stupeň působnosti

Podle jiného názoru mají obecná pravidla mezinárodního práva sílu ústavního zákona. Z toho vychází možnost nadřazení obecných pravidel mezinárodního práva nad ostatním právem, ale také možnost doplnění a změnění Základního zákona v širším smyslu.

Možnost doplnit a změnit ústavu je ale omezená. Automaticky není obsažena každá rozporná norma, protože platí věta „lex posterior derogat legi priori“.

²³⁴ *Pigorsch, Wolfgang*, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 27/28; *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 168.

²³⁵ *Tomuschat, Christian*, Verfassungsgewohnheitsrecht? Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, str. 91 an.

Proti ústavní síle norem mezinárodního práva lze i zde uvést nahoře zmíněné pochybnosti vyplývající z článku 79 odst. 1 (1. věta) Základního zákona.²³⁶

c) Stupeň právní působnosti mezi běžným zákonem a ústavním zákonem

Přičítáním obecným pravidlům mezinárodního práva sílu působnosti mezi běžným spolkovým zákonem a Základním zákonem vede k přednosti obecných pravidel mezinárodního práva před spolkovými normami a normami, vydanými orgány zemí ve spolkovém státě. Obecná pravidla mezinárodního práva nabydou tak i postavení nad ústavami zemí ve spolkovém státě, ale nemají přednost před normami Základního zákona.

Obecná pravidla mezinárodního práva ale nemohou doplnit nebo měnit Základní zákon. V případě konfliktu ústavní normy s obecným pravidlem mezinárodního práva ústavní norma zruší inkorporační planost rozporného pravidla mezinárodního práva.²³⁷

Názor, kterým se obecná pravidla mezinárodního práva ve vnitrostátním právu platnosti nad běžnými spolkovými zákony a pod normy Základního zákona umísťuje, se prosadil, protože nejspíš odpovídá znění článku 25 Základního zákona. Z toho následuje, že běžný spolkový zákon, porušující obecná pravidla mezinárodního práva, je neaplikovatelný.

Spolkový ústavní soud z článku 25 Základního zákona vyvodil, že správní orgány a soudy SRN [...] zásadně nesmí vykládat a používat vnitrostátní právo tak, aby porušovalo obecná pravidla mezinárodního práva.²³⁸

V této souvislosti se také klade otázka, zda předcházející uvážení platí pro všechna obecná pravidla mezinárodního práva.

Článek 53 Vídeňské Úmluvy o smluvním právu obsahuje pojem “kongentní normy” mezinárodního práva. Tento pojem se odlišuje od pojmu, který je definován v čl. 25 věta 2 Základního zákona vztahující se na formální stupeň působnosti, který vychází z toho, kterým orgánem norma byla vydaná (ústavodárce, zákonodárce, vydavatel nařízení). “Kongentní norma” mezinárodního práva ve smyslu čl. 53 Vídeňské Úmluvy o smluvním právu vznikne, když bude uznaná mezinárodním společenstvím národů jako celek. Takovým “kongentním normám” se přičítá vnitrostátní stupeň působnosti ústavní normy. V každém případě je vhodné, kongentním zásadám mezinárodního práva vnitrostátně přidělit vyšší stupeň působnosti.²³⁹

²³⁶ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 25 na okr. 37.

²³⁷ Pigorsch, Wolfgang, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 23, 32 n.

²³⁸ BVerfGE 75, str. 1 (19).

²³⁹ Doebring, HdbStR VII, § 178 na okr. 23; Herdegen, Matthias, Völkerrecht, str. 162.

8. Ústavní zabezpečení obecných zásad mezinárodního práva ve vnitrostátním právu

a) Stanovení obecných zásad mezinárodního práva

Spolkový ústavní soud v procesu podl. článku 100 odst. 2 Základního zákona (“Normenverifikation“) zjišťuje, zda je obecné pravidlo mezinárodního práva součástí práva SRN a zda z ní vyplývají bezprostředně práva a povinnosti pro jednotlivce. Pochybuje-li soud o obecném pravidlu mezinárodního práva a je-li rozhodnutí této právní otázky podstatné ve sporu, vyplývá z toho povinnost k předložení Spolkovému ústavnímu soudu.²⁴⁰ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu má účinnost zákona (§ 31 odst. 2 BVerfGG). To znamená, že předložená právní otázka je všeobecně závazná. Kvůli článku 25 Základního zákona odpovídá její právní síla běžnému formálnímu zákonu.²⁴¹

b) Možnost ústavní kontroly dodržování obecných pravidel mezinárodního práva ve vnitrostátním právu poskytuje institut pro ústavní stížnosti (“Verfassungsbeschwerde“).²⁴²

IV. Mezinárodní smlouvy v právním řádu SRN (čl. 59 odst. 2, věta 1 Ústavy)

Vedle obecných pravidel mezinárodního práva ve smyslu čl. 25 Základního zákona určuje mezinárodní smluvní právo mezistátní vztahy. Zařazením mezinárodních smluv do vnitrostátního práva se zabývá čl. 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona. Předklady převzetí mezinárodních smluv do vnitrostátního práva SRN jsou obsahem následující kapitoly.

1. Pojem mezinárodní smlouva

Podstatné pro mezinárodní smlouvu jsou výslovně shodné projevy vůle dvou nebo více států jako subjektů mezinárodního práva (viz str. 23).²⁴³

2. Podmínky transformace

Spolek podle článku 59 odst. 2 Základního zákona upravuje tvoření vnitrostátní vůle při vzniku mezinárodních smluv.

²⁴⁰ BVerfGE 23, str. 288; BVerfGE 75, str. 12.

²⁴¹ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 168/169.

²⁴² BVerfGE 23, str. 288.

²⁴³ Bergbohm, C., Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, str. 77.

a) Ratifikace mezinárodních smluv

Dle Základního zákona je péče zahraničních styků a tím také uzavření mezinárodních smluv v první řadě věcí Spolku (čl. 32 odst. 1 Základního zákona). Spolková vláda je příslušná k uzavírání mezinárodních smluv. Toto oprávnění může přenést na určité osoby, např. na ministra zahraničních věcí, na státní sekretáře zahraničních věcí, atd. K působnosti mezinárodní smlouvy je nezbytná ratifikace spolkovým prezidentem (vyjímky: vládní dohoda, správní dohoda).²⁴⁴ Dle článku 59 odst. 1 Základního zákona spolkový prezident zastupuje mezinárodněprávně spolek. Uzavírá ve jménu spolku smlouvy se zahraničními státy. Spolkový prezident potřebuje k uzavírání smlouvy podpis spolkového kancléře nebo příslušného ministra SRN podle čl. 58 Základního zákona.²⁴⁵ Směrnice určuje spolkový kancléř. Obvykle připravuje a uzavírá státní smlouvy ministerstvo zahraničních věcí.²⁴⁶

Uvedená právní cesta se týká jen mezinárodních smluv, které uzavírá spolek SRN se zahraničními státy, k čemuž jednotlivé země spolku nejsou oprávněny (viz také str. 68).

b) Souhlas parlamentu s ratifikovanou mezinárodní smlouvou

Článek 59 odst. 2 (1.věta) Základního zákona předepisuje pro určité mezinárodní smlouvy před jejich ratifikací podílení spolkové rady a spolkového sněmu ve formě vydání uvozovacího zákona (nazýván “Vertragsgesetz” nebo také “Zustimmungsgesetz”). Dlouhodobé nebo dokonce nezrušitelné mezinárodněprávní závazky potřebují parlamentní oporu.²⁴⁷ Moc zahraničních věcí si dělí exekutiva a legislativa. Iniciativa přísluší vládě; Parlamentu přísluší rozhodnutí, zda smlouva, tak jak byla vyjednána, může být uzavřena.²⁴⁸

Nezbytnost souhlasu zákonodárního sboru má dvojí funkci. Za první zajišťuje demokratickou kontrolu vlády při uzavírání zvláště důležitých smluv. Zahraniční politické rozhodnutí kontroluje parlament a také nese za takové rozhodnutí zodpovědnost.

Za druhé má souhlas ve formě spolkového zákona zabránit neshodě platného mezinárodního a vnitrostátního práva. Základní zákon tak zajišťuje smluvní věrnost (Vertragstreue) a sníží současně nebezpečí pozdějšího konfliktu mezi exekutivou a legislativou.²⁴⁹

Uzavírání mezinárodních smluv je v obou případech vázáno na parlamentární uvozovací zákon. Jedná se o smlouvy upravující **politické vztahy Spolku** (článek 59 odst. 1 (1. věta, 1. varianta) Základního zákona) a nebo **smlouvy, které se vztahují na předměty spolkového zákonodárství** (článek 59 odst. 2 (1. věta, 2. varianta) Základního zákona).

²⁴⁴ *Pigorsch, Wolfgang*, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland, str. 67 an.

²⁴⁵ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 128/129.

²⁴⁶ BVerwGE VerwRspr. 28, str. 775; *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 179.

²⁴⁷ BVerfGE 68, str. 286/359; Kommentar *Jarass/Pieroth* - Jarass Art. 59 na okr. 8.

²⁴⁸ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 130.

²⁴⁹ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 132.

(aa) Smlouvy upravující politické záležitosti jsou pouze ty mezinárodní dohody, které jsou mimořádně významné pro postavení SRN ve společenství států.²⁵⁰

Jedná se o smlouvy týkající se přímo existence státu, nezávislosti státu a směřovaného postavení SRN v mezinárodním společenství. Takové smlouvy jsou např. mírové smlouvy, spojenecké smlouvy a smlouvy neutrality a odzbrojení, dohody o politické spolupráci, arbitrážní smlouvy, garanční pakt („Garantiepakte”)²⁵¹ nebo tz. smlouvy uzavřené v roce 1970 mezi SRN, SSSR a PLR²⁵², smlouvy podle článku 24 odst. 1 Základního zákona (vzhledem k zúčastnění spolkové rady), smlouvy podle článku 24 odst. 2 Základního zákona²⁵³ a článku 24 odst. 3 Základního zákona.²⁵⁴

(bb) Pod článek 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona spadají také **smlouvy, které se vztahují na předměty spolkového zákonodárství**. Zákon ve smyslu článku 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona je nutný, když prováděný výkon smluvní věci je pouze možný formálním zákonem.²⁵⁵ To platí pro všechny věci, které spadají do působnosti ústavní zásady, podle níž lze základní práva a svobody občanů omezit jen zákonem a na základě zákona („Gesetzesvobehalt”).

(cc) Zákonodárný proces, který je založen na základě článku 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona, smí ratifikovat pouze spolkový prezident, pokud předtím spolkový sněm tento formální zákon odsouhlasil. Na odsouhlasení se musí podílet i spolková rada. Pravidlem je, že není nutný souhlas Spolkové rady, ale že proti zákonu může a nemusí vznést námitky (Einspruchsgesetz). Něco jiného platí v případě, když k výkonu je nutný zákon ve smyslu článku 77 Základního zákona („(1) Na spolkových zákonech se usnáší Spolkový sněm. Předseda Spolkového sněmu je po přijetí neprodleně předá Spolkové radě.

(2) Spolková rada může do tří týdnů od doručení usnesení o zákoně požadovat svolání výboru, utvořeného ze členů Spolkového sněmu a Spolkové rady, pro společné porady o návrzích. Složení a jednání tohoto výboru upravuje jednací řád, na kterém se usnáší Spolkový sněm a který vyžaduje schválení Spolkové rady. Členové Spolkové rady, vyslaní do tohoto výboru, nejsou vázáni příkazy. Je-li k zákonu třeba souhlasu Spolkové rady, může požadovat jeho svolání i Spolkový sněm a Spolková vláda. Navrhne-li výbor změnu v usnesení o zákoně, musí se Spolkový sněm znovu usnést.

(2a) Je-li k zákonu třeba souhlasu Spolkové rady, musí Spolková rada v přiměřené lhůtě rozhodnout o souhlasu, není-li vznesen požadavek podle odstavce 2 věty 1 a nebo pokud neskončilo zprostředkovací řízení bez návrhu na změnu usnesení o zákonu.

²⁵⁰ BVerGE 1, str. 372 (380/381).

²⁵¹ BVerGE 1, str. 372/381; Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 59 na okr. 22; Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 12.

²⁵² BVerfGE 40, str. 141/164/165; BVerfGE 43, str. 202/208/209.

²⁵³ BVerfGE 104, str. 151/194.

²⁵⁴ Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 12.

²⁵⁵ BVerfGE 1, str. 372/388; Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 13.

(3) *Nevyžaduje-li zákon souhlas Spolkové rady, může Spolková rada po skončení řízení podle odstavce 2 podat během dvou týdnů námitky proti zákonu, na kterém se usnesl Spolkový sněm. Lhůta k podání námitek začíná v případě poslední věty odstavce 2 doručením nového usnesení Spolkového sněmu, ve všech ostatních případech doručením sdělení předsedy výboru zřízeného podle odstavce 2, že řízení před výborem bylo skončeno.*

(4) *Usnese-li se na námitkách většina členů Spolkové rady, mohou být námitky zamítnuty usnesením většiny členů Spolkového sněmu. Usnesla-li se Spolková rada na námitkách většinou nejméně dvou třetin svých hlasů, je třeba k zamítnutí Spolkovým sněmem dvoutřetinové většiny (přítomných²⁵⁶), nejméně většiny členů Spolkového sněmu.“)*

V takovém případě Spolková rada musí udělit výslovně souhlas k zákonu („Zustimmungsgesetz“ tj. uvozovací zákon ve smyslu článku 77 Základního zákona). V případě, když jeden předpis mezinárodní smlouvy splňuje předpoklady článku 77 Základního zákona, je k provedení zákonodárného procesu souhlas Spolkové rady nezbytný.²⁵⁷

c) Nabytí platnosti smlouvy ve vnitrostátním právu

Souhlas zákonodárného sboru k mezinárodní smlouvě je udělen podle článku 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona ve formě spolkového zákona (tzv. uvozovacího zákona).

Vzniká otázka, zda smlouva nabývá platnosti v okamžiku oznámení uvozovacího zákona a to nezávisle na její mezinárodněprávní platnosti.

Okamžik vnitrostátního nabytí platnosti je obzvlášť důležitý. Uvozovací zákon je schválen před ratifikací mezinárodní smlouvy. Z toho důvodu je možné, že uvozovací zákon je vnitrostátně závazný už v okamžiku, ve kterém mezinárodní smlouva mezinárodněprávně ještě nenabyla platnosti.

Podle jednohlasného názoru v judikatuře a nauce se mezinárodní smlouva stane vnitrostátně závazná nejdříve v okamžiku její mezinárodněprávní platnosti.²⁵⁸

V případě, že okamžiku mezinárodněprávního nabytí platnosti smlouvy předchází okamžik, ve kterém platnost smlouvy byla zveřejněna v listu sloužícím k publikaci spolkem vydaných právních předpisů („Bundesgesetzblatt“), musí soudy a správní orgány používat smlouvu od okamžiku jejího zveřejnění. Soudy a správní orgány musí tedy současně přihlížet ke dni platnosti mezinárodní smlouvy.²⁵⁹

²⁵⁶ Klokočka, Wagnerová, Ústavy států Evropské unie, str. 232 n., poznámka překladatele.

²⁵⁷ Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 15; Geiger; Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 173 an.

²⁵⁸ BVerfGE 1, str. 411.

²⁵⁹ BVerfGE 63, str. 343 (355); Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 59 II na okr. 36.

d) Vnitrostátní platnost závisí na účinnosti mezinárodní smlouvy a na účinnosti uvozovacího zákona. Na tom nemění nic ani mezinárodněprávní zásada “pacta sunt servanda”.²⁶⁰ Pokud článek 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona není dodržen, je smlouva v tomto případě vnitrostátně neplatná.²⁶¹ Odstranění takových nedostatků vydáním uvozovacího zákona není možné. Smlouva je i vnitrostátně neplatná, když uvozovací zákon porušuje ústavní právo. Ve všech případech vnitrostátní neplatnosti jsou příslušné orgány povinny sporné mezinárodněprávní povinnosti zrušit.²⁶²

3. Působení uvozovacího zákona

Jak vnitrostátně uvést v platnost smlouvu, která se vztahuje na předměty spolkového zákonodárství (článek 59 odst. 2 /1. věta, 2. Varianta/ Základního zákona), souvisí úzce s různými teoriemi o vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva (“Transformations-, Inkorporations-, Adoptions- und Vollzugstheorie”, viz str. 11 n.). Znění článku 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona připouští všechny nahoře uvedené názory.²⁶³ Podle mezinárodního práva se stát může rozhodnout, který způsob “převzetí” mu nejvíce vyhovuje.

Judikatura v této souvislosti není jednotná. Ve starší judikatuře se převážně zastupovala teorie transformace.²⁶⁴ I dnes se ve většině rozhodnutí nejvyšších spolkových soudů používá nejenom teorie transformace ale i dualismu.²⁶⁵

Transformace mezinárodního práva do vnitrostátního práva nastane rozkazem zákona zákonodárného sboru ve formě tzv. uvozovacího zákona (“Zustimmungsgesetz”).²⁶⁶

Z důvodu ulehčení práce a zabránění diskrepancí se v převládající judikatuře a nauce zastupuje názor, že transformace takových smluv nastane uno actu s uvozovacím zákonem podle článku 59 odst. 2 Základního zákona.²⁶⁷ Uvozovací zákon má dvojí smysl:

(a) Uvozovací zákon zmocňuje podle čl. 59 odst. 2 (1. věta) Základního zákona exekutivu k uzavření smlouvy, ale nezavazuje ji k tomu.²⁶⁸ Navíc zákon Spolkovou vládu zmocňuje k mezinárodněprávnímu zdokonalování takové smlouvy.²⁶⁹

²⁶⁰ BVerGE 31, str. 145/178.

²⁶¹ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 59 na okr. 34; Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 17.

²⁶² BVerfGE 45, str. 83/96.

²⁶³ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 59 na okr. 33.

²⁶⁴ BVerfGE 1, str. 396 (410).

²⁶⁵ BVerwGE 35, str. 265/266; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 171.

²⁶⁶ BVerGE 1, str. 410.

²⁶⁷ Dahm, Georg, Zur Problematik des Völkerstrafrecht, str. 69; OVG Münster, Urt. v. 25.11.1955 in NJW 1956, S. 1374/1375.

²⁶⁸ Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 16; BVerGE 1, str. 410/411; BVerfGE 6, str. 294.

²⁶⁹ BVerfGE 77, str. 170/231.

(b) Uvozovací zákon přiděluje mezinárodní smlouvě vnitrostátní platnost, obsahuje tedy právní rozkaz k aplikaci.²⁷⁰

4. Podmínky aplikace (“self-executing”)

Ne všechny normy mezinárodního práva splňují předpoklady, které jsou nezbytné k tomu, aby se staly závazným, vnitrostátním právem. Předpokladem každé transformace mezinárodních norem je jejich vhodnost k transformaci. Vlastnost normy musí být taková, že se jí může z mezinárodního práva převést do vnitrostátního práva, a že ve vnitrostátním právu jako hmotný zákon zavazuje judikaturu nebo bezprostředně opravňuje a zavazuje jednotlivce a exekutivu.

Nezbytné je tedy rozlišovat mezi smlouvami, které jsou k převzetí do vnitrostátního práva vhodné („transformable“) a takovými, které k převzetí jsou nevhodné.

Nevhodné obsahem a působností jsou ty smlouvy, které zavazují pouze stát.²⁷¹

a) Smlouvy provedené na základě právního úkonu (“rechtsgeschäftliche Verträge“) a legislativní smlouvy (“rechtssetzende Verträge“)

V praxi se rozlišuje mezi smlouvami provedenými na základě právního úkonu (“rechtsgeschäftliche Verträge“) a legislativními smlouvami (“rechtssetzende Verträge“).

Smlouvy, provedené na základě právního úkonu (“rechtsgeschäftliche Verträge“), udělují státům subjektivní práva nebo je ruší.²⁷² Smlouvy provedené na základě právního úkonu (“rechtsgeschäftliche Verträge“) se nemohou transformovat. Neobsahují žádné právní normy, které bezprostředně zavazují jednotlivce nebo exekutivu. Z takové smlouvy vyplývají jen práva a povinnosti státu.

Legislativní (“rechtsetzende“) mezinárodněprávní smlouvy jsou abstraktní pravidla, na kterých se státy dohodly a podle kterých budou v budoucnu jednat. Do vnitrostátního práva lze převést jen ty legislativní (“rechtsetzende“) smlouvy, které jsou schopné bezprostřední aplikace.²⁷³

b) Prostředně a bezprostředně aplikovatelné smlouvy

Normy legislativní (“rechtsetzend“) smlouvy jsou rozdílné: Na jedné straně mohou obsahem, účelem a zněním být vhodné k aplikaci do vnitrostátního práva a na druhé straně mohou pouze stručně vyložit cíle smlouvy a státu přenechat podrobné vypracování zákona.

²⁷⁰ BVerfGE 1, str. 396/410/411.

²⁷¹ *Pigorsch, Wolfgang*, Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland str. 66/83; *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 173 an.

²⁷² *Bergbohm, C.*, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, str. 79.

²⁷³ *Bergbohm, C.*, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, str. 81.

Rozdílný obsah legislativních („rechtsetzend“) norem mezinárodních smluv dovoluje rozlišovat mezi prostředně a bezprostředně aplikovatelnými smlouvami.²⁷⁴

Bezprostředně aplikovatelnou smlouvou se rozumí smlouva, která obsahuje způsobné a přesné normy, které mohou být přímo aplikovány ve vnitrostátním právu.²⁷⁵

Oproti tomu smlouva není bezprostředně aplikovatelná, když smluvnímu partneru přenechá provedení smlouvy vnitrostátními opatřeními, které jsou pouze stanoveny jako stručné cíle.²⁷⁶

Transformovány mohou být jenom mezinárodní smlouvy, které jsou bezprostředně aplikovatelné a mají legislativní („rechtsetzend“) charakter. Jsou to normy, které jsou způsobné upravovat ve vnitrostátním právu abstraktní případy jako zákon. K působnosti nepotřebují žádný mezinárodněprávní nebo státní akt.²⁷⁷

5. Právní síla mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu

Převzaté pravidlo mezinárodního práva má právní sílu toho zákona, který transformaci přikazuje.²⁷⁸ To vychází z výkladu čl. 59 odst. 2 Základního zákona a znamená, že souhlas ve formě spolkového zákona vede k vnitrostátní síle smluvní normy, která odpovídá stupni spolkového zákona.

Ve vztahu uvozovacích zákonů platí v případě konfliktu zásada, že pozdější zákon má přednost.²⁷⁹

6. Výklad mezinárodních smluv

I ve vnitrostátním právu platí při výkladu mezinárodních smluv zásady mezinárodního práva.²⁸⁰ Vyplývá to z náklonnosti Základního zákona k mezinárodnímu právu a snahy dosáhnout nejvíc možné shody mezi mezinárodněprávními povinnostmi a vnitrostátním působením smlouvy. Smyslem uvozovacího zákona je zaručit dodržování mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu.²⁸¹ (viz str. 27/28)

²⁷⁴ BVerfGE 6, str. 309 an (334).

²⁷⁵ BVerfGE 6, str. 309 an (334).

²⁷⁶ Mosler, Hermann, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, str. 20.

²⁷⁷ RGZ 117, str. 284; RGZ 119, str. 156 an. (162).

²⁷⁸ BVerwGE 47, str. 365/378 f; Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 19.

²⁷⁹ BVerfGE 74, str. 358/370; Kommentar Jarass/Pieroth - Jarass Art. 59 na okr. 19.

²⁸⁰ BVerfGE 4, str. 157, 168.

²⁸¹ Hilf, Meinhart, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge, str. 143 an.

V. Kompetence spolkových zemí k uzavírání smluv podle čl. 32 odst. 2 Základního zákona

Ve Spolkovém státu jako je SRN je při zjišťování poměru mezinárodního a vnitrostátního práva nezbytné přihlídnout na zemské zákonodárství. Otázkou, kterou si klade každý spolkový stát je, zda má existovat rozdělení kompetencí mezi spolkem a jednotlivými zemskými státy, které platí v oboru zákonodárství a státní správy, také při jednání týkající se zahraničních věcí a nebo zda tato kompetence náleží pouze spolku.²⁸²

Následovně je vyličen jak posuzuje Základní zákon SRN vznik zákonů, které jsou v pravomoci jednotlivých zemských států.

Přitom je nutné rozlišovat mezi kompetencí svazů („Verbandskompetenz“), kompetencí orgánů („Organkompetenz“) a kompetencí k transformaci („Transformationskompetenz“).

1. Kompetence svazů („Verbandskompetenz“)

Pochybné je, zda Spolková vláda v oboru příslušnosti zemí vůbec může mít kompetenci svazů („Verbandskompetenz“, tj. vymezení oprávnění k uzavírání smluv mezi spolkem a zemí). Článkem 32 Základního zákona je upravena kompetence mezi spolkem a zeměmi v oblasti zahraničních věcí. Čl. 32 Základního zákona zní:

(1) Péče o vztahy k cizím státům je věcí Spolku.

(2) Před uzavřením smlouvy, která se týká zvláštních poměrů země, je třeba tuto zemi včas vyslechnout.

(3) Pokud zemím přísluší zákonodárství, mohou se souhlasem Spolkové vlády uzavírat smlouvy se zahraničními státy.

Podle toho je udržování vztahů k zahraničním státům v zásadě věcí spolku (čl. 32 odst. 1 Základního zákona). Na druhé straně dovoluje čl. 32 odst. 3 Základního zákona zemím v oboru jejich zákonodárství omezenou kompetenci k vlastní zahraniční politice.²⁸³

Vztah mezi čl. 32 odst. 1 a odst. 3 Základního zákona je sporný a je následovně uveden:

a) Federální názor („Föderalistische Auffassung“)

Zastupitelé federálního názoru pohlíží na čl. 32 odst. 3 Základního zákona jako na výjimku k čl. 32 odst. 1 Základního zákona. Z toho vyvozují, že v oboru výlučné zákonodárné pravomoci zemí existuje také výlučná kompetence zemí k uzavírání mezinárodních smluv.

²⁸² Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 120.

²⁸³ Starck, Christian, in: Festschrift Lerche, Die deutschen Länder und die auswärtige Gewalt, str. 561 an; Magiera, Siegfried, Außenkompetenz der deutschen Länder, in Lüders, Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, str. 97 an.

Podle toho názoru nemůže spolek s cizím státem uzavřít smlouvu, když kompetence zákonodárství přísluší zemím.²⁸⁴

b) Centralistický názor (“Zentralistische Ansicht“)

Centralistický názor odporuje federálnímu názoru a chápe čl. 32 odst. 3 Základního zákona jako podřazený dodatek k čl. 32 odst. 1 Základního zákona. Z toho vyplývá, že kompetence zemí k uzavírání mezinárodních smluv existuje vedle kompetencí spolku. Spolek podle toho může státní smlouvy uzavírat bez omezení a bez ohledu na zákonodárnou příslušnost zemí.²⁸⁵

c) Výklad

Z výkladu čl. 32 Základního zákona lze vyčíst, zda federální a nebo centrální názor přesvědčuje.

(aa) Za prvé je nezbytný **výklad doslovného znění** čl. 32 Základního zákona. Znění relevantních odstavců normy je: *Péče o vztahy k cizím státům je věcí Spolku.*“ (článek 32 odst. 1 Základního zákona).

„Pokud zemím přísluší zákonodárství, mohou se souhlasem Spolkové vlády uzavírat smlouvy se zahraničními státy.“ (článek 32 odst. 3 Základního zákona).

Pochybné je, zda z formulace země „mohou“ lze vyvodit tak dalekosáhlý význam jako „jenom země mohou“. Kdyby se ústavodárce připojil k federalistickému názoru, tak by se dalo očekávat, že by se rozhodl pro zřetelnější a jasnější formulaci. Výklad doslovného znění čl. 32 Základního zákona nevede k žádnému jednoznačnému výsledku.²⁸⁶

(bb) **Systematický výklad** posuzuje čl. 32 Základního zákona v souvislosti s **čl. 123 odst. 1 Základního zákona, čl. 73 Základního zákona a čl. 59 odst. 2 Základního zákona.**

Pro federální nauky lze uvést **čl. 123 odst. 2 Základního zákona**, který upravuje trvání platnosti státních smluv uzavřené německou říší. Obsah čl. 123 odst. 2 Základního zákona je jen smysluplný, když spolek v oboru výlučné zákonodárné pravomoci zemí nemá kompetenci k uzavírání mezinárodních smluv. Kdyby spolek v oboru výlučné zákonodárné pravomoci zemí měl kompetenci k uzavírání mezinárodních smluv, tak by nebylo pochybné, že smlouvy

²⁸⁴ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 125.

²⁸⁵ Weissauer, Walter, in: Festschrift Bengt, Völkerrechtliche Verträge – Zusammenwirken von Bund und Ländern, str. 149 n.; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 125.

²⁸⁶ Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 117 an.

uzavřené německou říší, i když by se týkaly materie dnešních zemí, zůstávaly platné.²⁸⁷ Takovým výkladem by se ale článku 123 odst. 2 Základního zákona přičítal smysl, který vůbec nemá. Článkem 123 Základního zákona má být jen nepochybně zajištěno, zda smlouva uzavřená v minulosti platí dál nebo ne.

Podle čl. 73 číslo 1 Základního zákona má spolek výlučnou zákonodárnou pravomoc v oboru zahraničních věcí. Podle centrálního názoru je uzavírání mezinárodních smluv vždy záležitostí zahraničních věcí ve smyslu čl. 73 číslo 1 Základního zákona. Argument pro pochopení článku 32 Základního zákona podle centrálního názoru z normy 73 číslo 1 Základního zákona ale nelze vyvodit, protože článkem 32 Základního zákona je upravena jen kompetence svazů („Verbandskompetenz“), tj. vymezení oprávnění k uzavírání smluv mezi spolkem a zemí. Naproti tomu upravuje čl. 73 Základního zákona kompetenci k transformaci, tj. příslušnou pravomoc v zákonodárném procesu.²⁸⁸ Centrální názor nepřesvědčuje kvůli nutnosti rozlišování mezi kompetencí svazů a kompetencí k transformaci. Takovým výkladem by si mohl spolek přidělit monopol k transformaci mezinárodních smluv i v rámci zemského zákonodárství. Článek 32 odst. 3 Základního zákona by byl nesmyslný, protože podle něho země mohou samy uzavírat mezinárodní smlouvy.

Federalistický názor by se mohl odůvodnit **článkem 59 odst. 2 Základního zákona**, který upravuje politické vztahy spolku a věcí, které se týkají spolkového zákonodárného procesu. Z článku 59 odst. 2 Základního zákona podle určitého názoru lze vyvodit, že spolek je příslušný i pro uzavírání smluv, které nejsou vyjmenovány článkem 59 Základního zákona (např. kulturní dohoda). Konsekvencí by bylo, že by kontrola zemí neexistovala.²⁸⁹ Navíc neupravuje podle současného názoru článek 59 odst. 2 Základního zákona vztah mezi zákonodárnou pravomocí spolku a zemí, ale jenom rozdělení příslušné pravomoci mezi zákonodárstvím a státní správou.²⁹⁰ Článek 59 odst. 2 Základního zákona se nevyjadřuje k tomu, zda spolek je zmocněn uzavírat smlouvy spadající do výlučné zákonodárné pravomoci země.

Systematickým výkladem lze v závěru jen zjistit, že článkem 32 Základního zákona je upraveno jen rozdělení kompetence svazů (Verbandskompetenz) mezi spolkem a zeměmi.

(cc) Centrální názor se opírá o **historický vznik** článku 32 Základního zákona, protože tzv. Herrenchiemsee-návrh („Herrenchiemsee-Entwurf“) zprvu uváděl spojení mezi kompetencí k uzavírání smluv a zákonodárnou pravomocí. Tento návrh se ale neuskutečnil.

²⁸⁷ *Friehe, Heinz-Josef*, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 119.

²⁸⁸ *Rohan* ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 na okr. 41/47; *Friehe, Heinz-Josef*, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 119.

²⁸⁹ *Rohan* ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 na okr. 44; *Friehe, Heinz-Josef*, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 199/ 120.

²⁹⁰ BVerfGE 1, str. 390.

(dd) Teleologický výklad podporuje centralistický názor. Zahraniční stát, který se Spolkovou republikou chce vyjednávat smlouvu, se obrací na spolek bez ohledu na materii smlouvy. Protože jednotlivé země se nezúčastní diplomatických styků, musí materie, spadající do výlučné zákonodárné pravomoci zemí, být nutně předložena spolku.

Existuje praktická potřeba centrálního vyjednávání smluv se zahraničními státy. Nemůže se očekávat, aby zahraniční státy byly celkově vázány smluvní povinností, a za to obdržely pouze práva jedné spolkové země. Z toho vyplývá podle teleologického výkladu nezbytnost přidělování kompetencí svazů spolku.

d) Kulturní dohoda

Obzvláštní pozornost byla věnována sporu, který se týkal německé kulturní zahraniční politiky. Většina kulturních ujednání je organizována „supranationálně“ (UNESCO, Rada Evropy). Členem takové organizace může být jen SRN, nikoli její spolkové země.

Souvislost mezi smluvní úpravou a smluvní odpovědností by byla nejasná, kdyby smlouvy vypracované v uvedených organizacích nebyly uzavřené spolkem ale jednotlivými zeměmi.²⁹¹

e) Lindauská dohoda

Sporné otázky se v praxi řeší podle Lindauske dohody z roku 1957.²⁹² Podle této dohody spolková vláda si vyžádá srozumění zemí při vyjednávání smluv spadajících do výlučné zákonodárné pravomoci zemí než se stane smlouva závaznou.²⁹³

Ve sporných rozhodnutích nelze přecenit význam Lindauské dohody: Jako dohoda není schopná měnit platné ústavní právo a nemůže kompetence měnit nebo takové založit. V případě sporu je výsledek zkoumán výkladem popsaným nahoře, neboť Lindauská dohoda by byla sama o sobě neplatná, kdyby se řídila protiústavním právem.²⁹⁴

Mezivýsledek:

Spolku (a tím spolkové vládě) náleží kompetence svazu k uzavírání mezinárodních smluv i v případě, když výlučná zákonodárná pravomoc přísluší spolkovým zemím.

²⁹¹ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 127.

²⁹² Schmidt/Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 32 na okr. 17.

²⁹³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 126/127.

²⁹⁴ Weissauer, Walter, ve: Festschrift Bengt, Völkerrechtliche Verträge – Zusammenwirken von Bund und Ländern, str. 148, 159; Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 na okr. 49.

2. Kompetence orgánů („Organkompetenz“)

Sporné je, zda je k mezinárodním dohodám nezbytný souhlas jen spolkového sněmu nebo také jiného orgánu, zejména spolkové rady.

Podle nepřesvědčujícího názoru jedné menšiny v literatuře je k mezinárodním dohodám, týkajícím se výlučně zákonodárné pravomoci zemí, nezbytný souhlas spolkové rady. Tento názor ale neuznává nutnost rozlišovat mezi uvozovacím zákonem („Zustimmungsgesetz“) a transformačním zákonem. Vydáním uvozovacího zákona ještě není rozhodnuto, kdo smí vydat transformační zákon.²⁹⁵ Transformovat mezinárodní dohody mohou případně jednotlivé země, pokud se takové dohody týkají např. výlučné zákonodárné pravomoci zemí.

Je třeba vzít v úvahu, že se spolek v Lindauské dohodě zavázal spolkové země poslechnout a se s nimi shodnout. Tento postup se v praxi osvědčil a vede k dostatečnému zachování zájmů spolku a zemí. Vydání souhlasu spolkovou radou k uvozovacímu zákonu není tudíž nutný.²⁹⁶

3. Transformace do vnitrostátního práva

Státní smlouva potřebuje k její vnitrostátní působnosti převzetí do vnitrostátního práva (transformaci). K tomu je nezbytný transformační zákon. Pokud má spolek oprávnění k vydání zákona, tak může spolek zákon přenést do vnitrostátního práva. Zpravidla je v takovém případě schválen jen jeden zákon, který schválí smlouvu a převede ji do vnitrostátního práva. Pochybné je, jak zacházet s obory spadajícími do výlučné zákonodárné pravomoci zemí. Podle článku 70 Základního zákona jsou v takovém případě příslušná zemská zákonodárství.²⁹⁷

Jeden z názorů vyjadřuje spolku, vedle kompetence svazů, také kompetenci k transformaci z důvodu „síly souvislosti“ („Kraft Sachzusammenhang“). Tento názor se odvolává na zvláštní pravomoc, kterou přidělil Spolkový ústavní soud spolku v případě, že spolek jemuž náležející věci nemohl upravit bez matérie, která výslovně spolku podle zákona nenáležela.²⁹⁸

Proti takovému názoru lze uvést, že existuje značný rozdíl mezi uzavřením mezinárodněprávní smlouvy a jejím převzetím. Obojí může být upraveno nezávisle na sobě. Další důvod rozlišnosti kompetencí se nalézá v Lindauske dohodě. Podle této dohody se musí spolek ještě před ratifikací např. kulturní dohody ujistit, zda tato dohoda bude transformována jednotlivými zeměmi. Transformace tedy zůstane věcí zemí.²⁹⁹

²⁹⁵ Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 117 n.

²⁹⁶ Cieslar, Michael, Bedürfen „politische Verträge“ der Zustimmung des Bundesrates?, str. 35.

²⁹⁷ Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 117 n, 120.

²⁹⁸ BVerfGE 3, str. 407, 421.

²⁹⁹ Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 117 n.

Transformační zákon se vydává podle zákonodárného procesu jednotlivých zemí. Spolková země souhlasející s Lindauskou dohodou je povinna k transformaci. To vyplývá ze zásady „věrnosti k spolku“ („Bundestreue“).³⁰⁰

VI. Článek 24 Základního zákona

1. Vztah ústavního práva a práva Společenství

Vztah německého práva k právu mezinárodních organizací je zásadně řešen článkem 24 odst. 1 Základního zákona, který obsahuje zmocnění k přenosu svrchovaných pravomocí na mezistátní entity spolkovým zákonem. Na tomto základě byla také ratifikována Smlouva o založení Evropských společenství.³⁰¹

Podle všeobecného názoru otevírá článek 24 německý právní řád. Spolková republika se vzdala svého výlučného nároku na svrchovanost ve vybraných částech své domény a tím uvolnila prostor pro účinky práva vycházejícího z jiného pramene.³⁰²

Zavedením článku 23 do Základního zákona jako *lex specialis* v oboru Evropské unie ztratil čl. 24 Základního zákona svůj, do té doby nejdůležitější, rozsah působnosti. Jeho význam jako zásadní pravidlo článku 24 Základního zákona dodnes zůstal.³⁰³

Výsostné právo ve smyslu článku 24 odst. 1 Základního zákona je kompetence k výkonu veřejné moci ve vnitrostátní oblasti. Může se jednat o akt legislativy, rozhodnutí exekutivy nebo rozhodnutí soudů.³⁰⁴

Přenos výsostného práva nastane mezinárodněprávní smlouvou. Pojem přenosu se rozděluje na dvě části: za prvé na přidělení kompetencí na mezistátní zařízení a za druhé stát se zřekne svého výlučného nároku týkajícího se jeho vnitrostátní úpravy v příslušné oblasti.³⁰⁵

Podle převládajícího názoru není možné do německého práva transformovat právo mezistátních zařízení ve smyslu čl. 24 odst. 1 Základního zákona. Přenos takových pravidel, která vznikla přenesením na mezistátní zařízení (v právu Evropského společenství: „sekundární právo Společenství“), se řídí adaptací („Adoptionslehre“).³⁰⁶

³⁰⁰ Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 32 na okr. 55; Friehe, Heinz-Josef, Kleines Problemkompendium zum Thema „Kulturabkommen des Bundes“, JA 1983, str. 119, 124.

³⁰¹ Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 479.

³⁰² BVerfGE 58, str. 1, 28; Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 480.

³⁰³ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 182.

³⁰⁴ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 139.

³⁰⁵ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 139.

³⁰⁶ BVerfGE 37, str. 271, 280.

Přes význam znění čl. 24 odst. 1 Základního zákona vychází Spolkový ústavní soud z toho, že platí to stejné i pro zakládající smlouvy mezistátních zařízení (primární právo společenství).³⁰⁷

Jinou otázkou je, zda právo, které vyplývá z oboru přenesených výsostných pravomocí, se obrací jen na státní orgány a nebo také na soukromé osoby. Odpověď na problém prostředné nebo bezprostředné aplikace normy se řídí podle jejího obsahu. (viz str. 74/75)

2. Pojem „mezistátní entity“

Mezistátní entita ve smyslu článku 24 odst. 1 Základního zákona je mezinárodní smlouvou založená mezinárodní organizace nebo pouhý mezinárodní orgán. Mezinárodněprávní způsobilost k právům a povinnostem tohoto orgánu je bezvýznamná.³⁰⁸

3. Článek 24 Základního zákona a článek 79 odst. 3 Základního zákona

Působnost článku 24 Základního zákona neplatí bez omezení. Nemůže být prostředkem ke změně nedotknutelných základů Základního zákona. Principy, jichž se nelze vzdát, jsou každopádně ty, které tvoří ochranu základních práv, zakotvené zejména v tzv. klauzuli nezrušitelnosti („Ewigkeitsgarantie“- článek 79 odst. 3 Základního zákona: „*Změna tohoto Základního zákona, která se dotýká členění Spolku do zemí, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člancích 1 a 20 je nepřípustná.*“) Zásady Základního zákona nejdou změnit zakládajícími smlouvami mezistátních zařízení ani jejím sekundárním právem.³⁰⁹

Pro oblast Evropské unie ústavodárce tyto zásady výslovně vložil do nového znění čl. 23 Základního zákona v roce 1992. Nalézají se v odst. 1 věta 1 a odst. 3 článku 23.³¹⁰

4. Spolupůsobení legislativy

K přenosu výsostného práva je podle článku 24 odst. 1 Základního zákona nutný zákon ve formálním smyslu. Souhlas může být udělen jen na základě zákona. Důvodem je dalekosáhlý význam přenosného aktu. Přenos výsostného práva na mezistátní entity mění oprávnění k rozdělení funkcí a pravomocí jak je upravuje Základní zákon. Zasahuje tedy do určeného ústavněprávního pořádku a vede k materiální změně Základního zákona. Ústavní zásada, podle níž lze základní práva a svobody občanů omezit jen zákonem a na základě zákona, je

³⁰⁷ BVerfGE 31, str. 145, 174.

³⁰⁸ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 139.

³⁰⁹ BVerfGE 58, str. 1, 40; Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 480.

³¹⁰ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 184.

obsažena v článku 24 odst. 1 Základního zákona a působí jako „akt ústavní kompenzace a vyrovnaní ke ztrátě nadstátní moci upravovat právní obor“.³¹¹

K přenosu výsostných práv je dostatečný souhlas zákonodárce běžným zákonem ve formálním smyslu. Není k tomu třeba hlasovací většiny ve Spolkové radě ani ve Spolkovém sněmu, ani změny či doplnku znění Základního zákona, jak to žádá čl. 79 odst. 1 Základního zákona. Jedná se o spolkový zákon, pro nějž není nutný souhlas Spolkové rady, proti němuž však mohou být vzneseny námitky (Einspruchsgesetz). Souhlas Spolkové rady není zvlášť nařízený a z toho důvodu nezbytný (čl. 77 odst. 3 Základního zákona). Podle typu výsostného práva se musí spolkovou zem před uzavřením takové smlouvy vyslechnout (čl. 32 odst. 2 Základního zákona). Mimo jiné mohou i spolkové země být přenosem výsostných práv v jejich kompetenci omezeny.³¹²

5. Aplikační přednost práva Společenství

Přednost práva Společenství před německými zákony se opírala o článek 24 Základního zákona před začleněním nového článku 23 Základního zákona. Doktrinární zdůvodnění zásady přednosti je dlouhodobě předmětem vědeckých sporů.

Podle jednoho názoru vyplývá přednost práva Společenství ze zásady spolkového uspořádání. Podle ní má právo Spolku automaticky přednost před právy spolkových zemí, neboť jen ono je projevem suverenity Spolku.³¹³

Dnes převažuje mínění - ve shodě s judikaturou SDES – které se kloní k čistému evropskému řešení. Uznává, že přednost práva Společenství vyplývá z vnitrostátní autonomie komunitárního právního řádu. Jednota aplikace evropského práva ve všech členských státech, která je pro fungování ES/EU nepostradatelná, může být zajištěna jen pomocí důsledné přednosti aplikace práva Společenství před kterýmkoliv právem vnitrostátním.³¹⁴

6. Soudní aplikace práva Společenství

Jako každý zákon může i uvozovací zákon (Zustimmungsgesetz) podle čl. 24 odst. 1 Základního zákona být přezkoumán Spolkovým ústavním soudem. Vhodným procesem je konkrétní soudní přezkoumání platnosti právních předpisů podle čl. 100 odst. 1 Základního zákona (konkrete Normenkontrolle), ale také ústavní stížnost.³¹⁵

³¹¹ *Rojahn, Ondolf*, Der Gesetzesvorbehalt für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, JZ, 1979, str. 118, 123.

³¹² *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 140/141.

³¹³ *Streinz, Rudolf*, Europarecht, str. 182; *Dauses, M. A.*, Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 479.

³¹⁴ BVerGE 31, str. 145, 174; *Schweitzer, Michael*, Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht III, marg. c. 50.

³¹⁵ *Geiger, Rudolf*, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 185.

Zvláštní místo zaujímají otázky základních práv. Před začleněním článku 23 do Základního zákona SRN se otázky týkající se tohoto sporu historicky zařazovaly do článku 24 Základního zákona. Z toho hlediska jsou v následujícím diskutovány otázky o základních právech pod čl. 24 Základního zákona, nikoli pod článkem 23 Základního zákona. Otázka vzájemného vztahu mezi zárukami základních práv podle německého Základního zákona a sekundárním právem Společenství byla řešena ve sporném nálezu „Solange Beschluss“ ze dne 29.05.1974.³¹⁶ Společenství vytváří sice autonomní právní řád, vycházející z vlastních normativních zdrojů. Naproti tomu podléhají předpisy práva Společenství přezkoumání Spolkovým ústavním soudem SRN z hlediska záruk základních práv podle německého Základního zákona, „dokud“ (solange) řád Společenství nebude zabezpečovat obdobný katalog základních práv, přijatý parlamentní cestou, srovnatelný katalogem Základního zákona.³¹⁷ Spor vedený kvůli nálezu „Solange-Beschluss“ byl mimořádně silný. Jádrem sporu se týkalo bodu, zda judikaturou Evropského soudního dvora jsou základní ústavní práva občanů orgány Evropského společenství dostatečně zabezpečeny, a zda dodatečná kontrola měřítkem Ústav členských států může být postradatelná.³¹⁸

V tzv. nálezu „Vielleicht-Beschluss“ ze dne 25. 07.1979³¹⁹ omezil Spolkový ústavní soud dosah vlivu nálezu „Solange“. Odmítl přezkoumat z hlediska základních práv podle německého Základního zákona primární právo Společenství, ponechal však zároveň otevřenou otázku, zda je nutno nadále trvat na jeho pravomoci k přezkoumávání i sekundárního práva ES.³²⁰

Nálezem „Solange II-Beschluss“ ze dne 22.10.1986³²¹ Spolkový ústavní soud svou předchozí Solange judikaturu definitivně stáhl. Uznal, že SDES poskytl mezitím základním právům ochranu, která je v podstatě rovnocenná ochraně, poskytované německým Základním zákonem. Význam nálezu „Solange II-Beschluss“ lze shrnout takto: Spolkový ústavní soud nepřezkoumává ani sekundární právo Společenství z hlediska základních práv podle Základního zákona, dokud ES obecně poskytuje ochranu základním právům a ochrana je v podstatě rovnocenná ochraně, zajišťované Základním zákonem.³²²

VII. Článek 23 Základního zákona

Začleněním článku 23 do Základního zákona došlo z podnětu Maastrichtské smlouvy v roce 1992.

³¹⁶ Rohan in Grundgesetz-Kommentar, Art. 24, na okr. 73 an; BVerfGE 37, str. 271 n.

³¹⁷ BVerfGE 37, str. 271; Sládeček, Mikule, Syllová, Ústava České republiky, komentář, (Syllova), str. 88.

³¹⁸ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 186.

³¹⁹ BVerfGE 52, str. 187.

³²⁰ Dausies, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 481.

³²¹ BVerfGE 73, str. 339.

³²² Dausies, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 481.

1. Článek 23 odst. 1 (strukturální klauzule) Základního zákona

Článek 23 odst. 1 Základního zákona obsahuje tzv. strukturální klauzuli se zásadami demokracie, právní a sociální státnosti, federalismu a subsidiarity. Strukturální klauzule formuluje na jedné straně stanovení cíle státu a na druhé straně z toho vyplývající politickou závaznost k uskutečnění sjednocené Evropy. Z článku 23 odst.1 Základního zákona vyplývá také, že Evropská unie musí být vytvářena podle uvedených zásad, a že SRN smí podpořit další rozvoj SEU jen pokud bude v souladu s těmito zásadami. Odst. 1 dále předpokládá, že ochrana základních práv na úrovni EU bude v zásadě ekvivalentní ochraně, zajišťované Základním zákonem. Tím byly výslovně do Základního zákona převzaty požadavky judikatury „Solange-II“.³²³

2. Článek 23 odst. 1, věta 2 a 3 Základního zákona

Podle článku 23 odst. 1 věta 2, 3 je možno přenést svrchovaná práva na Evropské Společenství. K přenesení je nutný souhlas Spolkové rady a ústavní dvoutřetinové většiny ve Spolkovém sněmu i ve Spolkové radě. Tím má být - alespoň zčásti - kompenzována ztráta německé zákonodárné pravomoci.³²⁴

3. Článek 23 odst. 4 a 5 Základního zákona

Podle článku 23 odst. 4 a 5 Základního zákona se spolkové země zúčastňují prostřednictvím Spolkové rady, podle vnitrostátního rozdělení pravomocí mezi Spolkem a spolkovými zeměmi, rozhodovacího procesu v evropských záležitostech.

4. Vnitrostátní platnost práva Společenství

Právo Evropského Společenství si klade požadavek na platnost ve vnitrostátním právním prostoru. Evropský soudní dvůr tento nárok v jeho stálé judikatuře zdůrazňuje.³²⁵

Nárok na vnitrostátní platnost se zakládá na čl. 10 odst. 2 a čl. 249 smlouvy ES ve spojení s článkem 24, případně s článkem 23 odst. 1 nového znění Základního zákona.³²⁶

³²³ Wilhelm, Paul, Europa im Grundgesetz: Der neue Artikel 23, BayVbl 1992, str. 705, 706.

³²⁴ Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 483; Rohan ve Grundgesetz-Kommentar, Art. 23 na okr. 1 n.

³²⁵ Rs. 106/77 „Simmenthal“, Slg. 1978, str. 629.

³²⁶ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 247.

a) Bezprostřední aplikace práva Společenství

Podle působnosti práva Evropského Společenství ve vnitrostátním právním prostoru je možné rozlišit různé vnitrostátní stupně platnosti. Jednotná všeobecně akceptovaná nomenklatura se zde ještě nevyvinula.

Norma práva Evropského Společenství je bezprostředně aplikovatelná, když se může jednotlivec na normu odvolat a ji přímo k úpravě jeho právního vztahu použít bez vydání prováděcího předpisu („Durchführungsvorschrift“) spolkem nebo členskými státy. Jednotlivec se na takovou normu může odvolat před soudem. Normy se nesmí obracet na orgány Evropského Společenství nebo na členské státy. Jejich působnost se musí dodržet z moci úřední.³²⁷

Otázka, zda je norma práva Evropského Společenství bezprostředně aplikovatelná, se týká výkladu práva Evropského Společenství, o kterém rozhoduje závazně jako poslední Evropský soudní dvůr (čl. 220 smlouvy ES).³²⁸

Bezprostředně aplikovatelné může v některých případech být i primární právo Společenství. Předpokladem je, že povinnost státu je jasně a neomezeně vyjádřena, a že není nutné provedení právní úpravy. Bezprostřední aplikace primárních norem je také možná, když se stát zdrží jednání ke kterému je povinnen, např. u směrnic, u kterých stát zmeškal lhůtu k jejich přenesení do vnitrostátního práva.³²⁹

b) Právo Evropského Společenství, které není schopné bezprostřední aplikace

Právo Evropského Společenství, které není schopné bezprostřední aplikace, potřebuje k jeho přímé aplikaci vydání prováděcího předpisu („Durchführungsvorschrift“) spolkovými orgány nebo členskými státy. Prováděcí předpis vydávají příslušné orgány (zákonodárce, správní orgány, obec).³³⁰ To platí také pro spolkové země.³³¹

5. Provádění práva Společenství

Administrativní provádění práva Evropského Společenství je v zásadě věcí členských států a řídí se jejich ústavními předpisy.

Článkem 10 smlouvy ES působí právo Evropského Společenství na právo členských států v zájmu jednotné evropské aplikace práva. Z toho vyplývá, že se musí národní právo vykládat ve světle práva Evropského Společenství.³³² Národní právo musí splnit dva předpoklady:

³²⁷ EuGH 1991 I, 3757 – Verholen.

³²⁸ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 247/248.

³²⁹ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 248; EuGH 1982, 53 – Becker; EuGH 1986, 723 – Marshall; BVerGE 75, str. 223.

³³⁰ EuGH 1989, str. 1839 – Fratelli Costanzo.

³³¹ EuGH 1984, str. 1891 – von Colson.

³³² EuGH 1984, str. 1891 – von Colson.

a) Pravidla nesmí být nejpříznivěji upravená, než při odpovídajících řízeních, která se týkají jen vnitrostátního práva.

b) Pravidla řízení nesmí provedení práva Evropského Společenství znemožnit nebo nadměrně ztížit.³³³

6. Aplikační přednost práva Společenství a Soudní aplikace práva Společenství

Viz k této problematice viz str. 71-73.

7. Maastrichtský rozsudek

V tzv. Maastrichtském rozsudku ze dne 12.10.1993 rozhodl Spolkový ústavní soud o slučitelnosti uvozovacího zákona se SEU a se Základním zákonem a tím uvolnil cestu k ratifikaci SEU Spolkovou republikou Německo.

Spolkový ústavní soud v Maastrichtském nálezu zdůraznil, že bude svoji jurisdikaci vykonávat „ve spolupráci s SDES“, přičemž „Soudní dvůr ES zajišťuje ochranu základních práv v každém jednotlivém případě v rozsahu celého Evropského společenství, takže se Spolkový ústavní soud může omezit na celkové garantování nezadatelného standardu základních práv [...]“.³³⁴

Citovaný judikát vyvolává pochybnost, zda se Spolkový ústavní soud tím i popříště vzdává práva přezkoumávat slučitelnost práva Společenství s požadavky Základního zákona.³³⁵

Jiné hodnocení se podává z hlediska dělby pravomocí mezi EU a členskými státy. Přenesení svrchovaných pravomocí na EU se sice v zásadě připouští (nyní na základě nového znění článku 23 Základního zákona), na druhé straně se však uznává, že právní akty vydané orgány ES mimo rozsah pravomocí přenesených uvozovacím zákonem, zejména ty, jejichž přijetím byla porušena zásada subsidiarity, nesmějí být aplikovány německými státními orgány.³³⁶

³³³ EuGH 1996, str. 389 – FMC.

³³⁴ BVerGE 89, str. 155, 175.

³³⁵ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 206/207.

³³⁶ Dausen, M. A., Poměr práva Evropského společenství k vnitrostátnímu právu ve světle německého ústavního pořádku, Právník, č. 6, 1997, str. 484/845.

VIII. Začlenění mezinárodních smluv uzavřených exekutivními orgány státu (Verwaltungsabkommen) a závazných usnesení mezistátních zařízení do vnitrostátního práva

1. Mezinárodní smlouvy uzavřené exekutivními orgány státu

Mezinárodní smlouvy uzavřené exekutivními orgány státu jsou všechny smlouvy, které neupravují politické vztahy spolku nebo nepotřebují k výkonu spolkový zákon.

Podle článku 59 odst. 2 Základního zákona se použijí k uzavření mezinárodních smluv, uzavřených exekutivními orgány státu, pravidla spolkové státní správy obdobně. Podle toho potřebují správní dohody k jejich platnosti souhlas Spolkové rady. Zejména se jedná o spolkové zákony, které provádějí jednotlivé země jako vlastní záležitost (článek 84 odst. 2 Základního zákona: „*Spolková vláda může se souhlasem Spolkové rady vydávat obecné správní předpisy.*“) a nebo na základě příkazu spolku (článek 85 odst. 2 Základního zákona: „*Spolková vláda může se souhlasem Spolkové rady vydávat obecné správní předpisy.*“ tzv. „*Bundesauftragsverwaltung*“).³³⁷

Protože mezinárodní smlouvy uzavřené exekutivními orgány státu podle definice nepotřebují uvozovacího zákona, nemají bezprostředně vnitrostátní platnost. Vnitrostátně je musí nýbrž vydat exekutiva právním aktem, např. vyhláškou jako podzákonný právní předpis („*Rechtsverordnung*“).³³⁸

2. Závazná usnesení mezistátních zařízení

Do vnitrostátního práva jsou stejným způsobem přenesena závazná usnesení mezistátních zařízení, která se obrací pouze na stát. Pokud jsou mezinárodní organizace nebo jiná zařízení (např. Mezinárodní soudní dvůr) k rozhodnutí zavazující členské státy zmocněny, potřebuje takové rozhodnutí zvláštního právního aktu těch státních orgánů, které jsou podle vnitrostátního práva k vydání příslušné. Předpokladem je navíc, že je provedení ve vnitrostátním právu nutné.³³⁹

³³⁷ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 136/137.

³³⁸ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 177.

³³⁹ Například: Resolution Nr. 232 vom 16.12.1966 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Anordnung eines allgemeinen Wirtschaftsembargos gegen Süd-Rhodesien; dazu 10. VO zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung (BGBl. 1967 I S. 193) gem. § 7 I Nr. 2 Außenwirtschaftsgesetz zur Durchführung dieses Embargos; Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 178.

IX. Ostatní působení mezinárodního práva do práva vnitrostátního

1. Zvláštní převzetí a odkazy

Mezinárodněprávní pojmy a ustanovení působí tam do právního řádu, kde je vnitrostátní právní řád předpokládá, nebo kde jsou odkazem či inkorporací výslovně nebo konkludentně prohlášené jako rozhodující.

Pojem „útočná válka“ („Angriffskrieg“) v čl. 26 odst. 1 Základního zákona odkazuje implicitně na mezinárodní právo, stejně jako pojem „obrana“ („Verteidigung“) v čl. 87a odst. 1, 2 Základního zákona. Výslovný odkaz na mezinárodní právo obsahuje také čl. 18 zákona o organizaci soudů (Gerichtsverfassungsgesetz).³⁴⁰

2. Zásada mezinárodněprávní otevřenosti výkladu („völkerrechtsfreundliche Auslegung“) a zohledňování „soft law“

Zásada mezinárodněprávní otevřenosti výkladu (völkerrechtsfreundlichen Auslegung) vnitrostátního práva je jedna z vůdčích myšlenek ústavního práva. Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí zdůraznil, že se musí porušování mezinárodního práva německými soudy podle možnosti zabránit nebo odstranit.

V rámci výkladu vnitrostátních norem mohou i mezinárodněprávní doporučení (soft law) působit do vnitrostátního práva.³⁴¹

³⁴⁰ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 189.

³⁴¹ Geiger, Rudolf, Grundgesetz und Völkerrecht, str. 191.

D. Srovnávání práva

Úprava poměru mezinárodního práva a vnitrostátního práva v ČR a v SRN je v zásadě založena na stejných principech. V následujícím jsou uvedeny významné rozdíly mezi Ústavou ČR a Základním zákonem SRN ve vztahu k poměru mezinárodního a vnitrostátního práva.

I. Monismus a dualismus

Ústava ČR a Základní zákon SRN uznávají monistickou a dualistickou teorii.

V SRN se nachází v článku 25 Základního zákona monistická koncepce a ze článku 59 Základního zákona vyplývá dualistický přístup vnitrostátního práva k mezinárodnímu právu.

V Ústavě ČR se nachází i po euronovele jak dualistické chápání poměru vnitrostátního a mezinárodního práva tak i monistické.

II. Mezinárodní smlouvy a Ústavy ČR a SRN

V Ústavě ČR je tento poměr upraven článkem 10, v Základním zákoně SRN článkem 59 odst. 2 (1. věta). Jak v České republice tak i v SRN jsou mezinárodní smlouvy speciálně vyhrazené.

Dle Ústavy ČR je prezidentovi ČR udělena pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy. Ústava ČR vládě žádné oprávnění v dané oblasti nepřiděluje, naopak zakotvuje výslovné oprávnění prezidenta sjednávání mezinárodních smluv na vládu přenést.

Na rozdíl od této úpravy přiděluje Základní zákon SRN prezidentovi státu jen pravomoc k “uzavírání” mezinárodních smluv, nikoliv pravomoc k jejich sjednávání. Toto má historickou příčinu, neboť Weimarská ústava velikoryse udělovala pravomoc prezidentu státu. Umožnila tak vznik nacistického režimu. Aby se v budoucnosti vzniku takového režimu zabránilo, byly v Základním zákoně SRN pravomoci prezidenta státu omezeny.

Podle obou Ústav je nutný souhlas parlamentu. V SRN se jedná o smlouvy upravující politické záležitosti a smlouvy, které jsou předmětem spolkového zákonodárství. V ČR se jedná o smlouvy upravující práva a povinnosti osob a také o spojenecké, mírové a jiné politické smlouvy. Jedná se dále o smlouvy, z nichž vzniká členství v mezinárodních organizacích, o smlouvy hospodářské všeobecné povahy a smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonem.

V obou ústavách jsou tyto smlouvy vyznačené jako mimořádně důležité.

Zásady převzetí mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva jsou v obou ústavách stejné. Mezinárodní smlouvy musí být vyhlášeny, ratifikovány parlamentem a zavazné pro stát. Před ratifikací mezinárodní smlouvy může Ústavní soud rozhodnout, zda je smlouva v souladu s ústavním pořádkem.

Neexistují ani rozdíly v časové působnosti článku 10 České Ústavy a článku 59 Základního zákona SRN a ve výkladu mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouva musí, jak podle Ústavy ČR tak i podle Základního zákona SRN, mít povahu "samovykonatelnosti" ("self-executing"). Inkorporovaná mezinárodní smlouva se aplikuje přednostně. Přednost mezinárodního práva platí vůči jakémukoli vnitrostátnímu zákonu.

Mezinárodní smlouva je článkem 10 Ústavy ČR inkorporována do vnitrostátního práva ČR. To znamená, že mezinárodní normy takové smlouvy neztrácí formu a kvalitu mezinárodního práva.

Článek 59 Základního zákona stanoví v tomto oboru něco jiného pro smlouvy týkající se politických záležitostí spolku a smluv, které jsou předmětem spolkového zákonodárství. V takovém případě je k ratifikaci mezinárodní smlouvy nutné vydat tak zvaný "uvozovací zákon". Mezinárodní smlouva je tedy, jinak než v Ústavě ČR, převzatá do vnitrostátního práva SRN formálním zákonem a má jeho sílu působnosti.

Pro poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva v ČR platí obzvlášť, že mezinárodní smlouvy, které nejsou článkem 10 Ústavy ČR obsaženy, mohou být inkorporované do českého práva odkazem zákona a nebo jsou adaptované do českého práva.

Obsah jiných smluv sjednaných v zjednodušené formě jsou zachovávány v ČR na základě článku 1 odst. 2 Ústavy ČR.

III. Článek 10a Ústavy ČR a článek 23 a 24 Základního zákona SRN

Článkem 23 resp. článkem 24 Základního zákona a článkem 10a Ústavy ČR se vykonává přenesení pravomocí vnitrostátních orgánů na mezistátní zařízení.

Česka ústava zavedla článek především kvůli vstupu ČR do Evropského společenství.

Základní zákon SRN v článku 24 stanoví obecně přenesení na mezistátní zařízení a článek 23 Základního zákona se týká jako lex specialis přenesení vnitrostátních pravomocí na Evropské společenství.

Přenesením pravomocí nelze ale podle obou Ústav měnit zásady explicitně jmenované v článku 79 odst. 3 Základního zákona a v článku 9 Ústavy ČR.

K přenosu je nutné aby spolupůsobila legislativa, tj Parlament. Podle Ústavy ČR je možné i referendum.

Podle obou Ústav je právo EU závazné a má přednost před vnitrostátním právem.

Zda může ústavní soud SRN rozhodovat o tzv. "kompetenční kompetenci" bylo dlouho sporné a vyjasněné tzv. Maastrichtským rozsudku Spolkovým ústavním soudem SRN nálezem "Solange I" a "Solange II".

Nálezy "Solange I" a "Solange II" Spolkový ústavní soud SRN zdůraznil, že Soudní dvůr ES zajišťuje ochranu základních práv v každém jednotlivém případě, takže se Spolkový ústavní soud může spolehnout na celkově garantovaný nezadatelný standard základních práv.

Názoru ústavního soudu SRN se přiblížil v ČR Z. Kühn. Ve výsledku ústavní soudy mohou tedy jenom rozhodovat o "kompetenční kompetenci" pokud k takové kontrole právo ES neposkytá dostatečnou ochranu.

IV. Článek 25 Základního zákona SRN

Základní recepční normou mezinárodního práva je v Základním zákoně SRN článek 25. Tímto článkem jsou inkorporovány do vnitrostátního práva SRN obyčejové normy mezinárodního práva, všeobecné právní zásady a také pravidla evropského mezinárodního práva.

V ČR ukládá článek 1 odst. 2 Ústavy České republiky povinnost dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z obyčejových norem mezinárodního práva.

Protože neexistuje základní recepční norma v Ústavě ČR, je recepce aktů mezinárodních organizací a jejich orgánů odvozena od způsobu recepce mezinárodních smluv.

Mezinárodní právo je možné převzít v SRN také odkazem zákona.

V. Článek 32 Základního zákona

Protože SRN je organizována jako spolkový stát, je nutné, aby si spolková vláda vyžádala srozumění zemí při vyjednávání smluv spadajících do výlučné zákonodárné pravomoci zemí, než se stanou smlouvy závazné.

Pokud se jedná o smlouvy, které neupravují politické vztahy spolku nebo nepotřebují k výkonu spolkový zákon, jsou smlouvy uzavřené exekutivními orgány.

V ČR tato problematika neexistuje. Jedná se totiž o zvláštní problematiku, která může vzniknout jen ve spolkově organizovaném státu.

E. Závěr

Při porovnání Ústavy ČR a Základního zákona SRN, i přes snahu sjednocování právních systémů přistoupením do ES/EU, nacházíme stále značné rozdíly. Tyto rozdíly nám pomohou při posuzování, zda lze považovat za otevřenější vůči mezinárodnímu právu Ústavu ČR nebo Základní zákon SRN, a zda Ústava ČR nebo Základní zákon SRN integruje mezinárodní právo do vnitrostátního práva efektivněji.

Význačné rozdíly, které je nutné brát při takovém posuzování na zřetel, najdeme v čl. 10 Ústavy ČR, čl. 59 odst. 2 Základního zákona SRN, čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 25 Základního zákona SRN.

I. Mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvy jsou Ústavou ČR inkorporovány na základě čl. 10. Recepce mezinárodních smluv je prováděna na základě inkorporace. Inkorporací se rozumí recepce, která je umírněně monistická. Předpokládá avšak jednostranný akt recepce, tj. souhlas Parlamentu (prvek dualismu). Smlouva si však její mezinárodněprávní formu při působení ve vnitrostátních poměrech ponechává.

Oproti tomu jsou v SRN mezinárodní smlouvy recipovány do vnitrostátního práva podle dualistické teorie transformací čl. 59 odst. 2 Základního zákona SRN. Nezbytný k převzetí mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva není jen souhlas Parlamentu, jak je tomu i v Ústavě ČR, ale navíc vydání uvozovacího zákona. Transformaci, jako prostředek k recepci mezinárodní smlouvy, nepředpokládá doslovné znění čl. 59 odst. 2 Základního zákona SRN. Judikatura přistoupila k tomuto způsobu převzetí mezinárodního práva do vnitrostátního práva. Jedná se tedy o konzervativní přístup judikatury k této problematice.

Inkorporace mezinárodních smluv je efektivnější, protože se jen tak zabezpečí jednotný výklad všech mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Z toho hlediska lze Ústavu ČR pokládat za pokrokovější. Doslovné znění Základního zákona se k této problematice, jak už bylo nahoře uvedeno, nevyjadřuje, ale mlčí. Ponechává tedy judikatuře volnost, jakým způsobem chce převzít mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu. Z toho vyplývá, že základy Základního zákona jsou v zásadě v tomto směru skoro stejně otevřené vůči mezinárodnímu právu jako Ústava ČR. Jen přístup nejvyšších soudů lze posuzovat jako konzervativní. Vývoj v budoucnosti ale teprve ukáže, zda se tento konzervativní přístup v dnešní době udrží. Judikatura totiž v této oblasti není úplně jednotná.

Ústavní soud SRN se totiž v jeho novějších nálezech distancoval od transformace mezinárodních smluv do práva vnitrostátního. Připojil se k názoru převažujícímu v науке, který se nazývá “Vollzugslehre” (teorie o výkonu).³⁴² Podle této teorie uvozovací zákon stanoví jen, že se mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu musí dodržovat. Mezinárodní smlouvy přitom neztrácí jejich mezinárodněprávní charakter. Zástupci této teorie tak, jako je tomu také v Ústavě ČR, zajišťují jednotný výklad mezinárodních smluv ve vnitrostátním

³⁴² BVerGE 46, 342, 363.

právu. Takový monistický přístup svědčí o stupni mezinároděprávní otevřenosti judikatury SRN jako se jí zastupuje v Ústavě ČR.

V oblasti recepce mezinárodních smluv do práva vnitrostátního je tudíž zřejmé, že novější Ústava ČR je vůči mezinárodnímu právu otevřenější. Zabezpečuje dokonaleji jejich jednotný výklad ve vnitrostátním právu než je tomu v Základním zákoně SRN a převažující judikatury v SRN. Ale i v SRN je zřejmé, že nálezem Ústavního soudu se praxe v budoucnosti bude víc přiklánět k monistické teorii a umožní dokonalejší vnitrostátní působnost mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu.

II. Čl. 25 Základního zákona SRN a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR

Mezinároděprávní otevřenost Ústavy ČR a Základního zákona SRN lze také měřit podle vztahení mezinárodního práva do práva vnitrostátního čl. 25 Základního zákona SRN a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

V Základním zákoně SRN jsou obecná pravidla mezinárodního práva inkorporována do práva vnitrostátního článkem 25 Základního zákona SRN. V Ústavě ČR nelze nalézt článek obsahující téměř stejné doslovné znění. Je však možné, že je čl. 25 Základního zákona SRN srovnatelný s článkem 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Čl. 25 Základního zákona SRN obsahuje obecná pravidla mezinárodního práva (tj. obyčejové normy mezinárodního práva, všeobecné právní zásady a také pravidla evropského mezinárodního práva) a inkorporuje je do vnitrostátního práva. Reguluje tedy vlastní obor upravující recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního. Na základě čl. 25 Základního zákona musí státní zákonodárce, správní orgány a soudy obecná pravidla mezinárodního práva brát na zřetel a případně je aplikovat (viz str. 52 n.). Obsažena nejsou jen objektivní pravidla obracející se na stát, ale také pravidla, která zavazují a opravňují jednotlivce. Pro jednotlivce vyplývají tedy práva z obecných pravidel mezinárodního práva, na které se může přímo odvolat, když takové pravidlo slouží k jeho ochraně. Obecná pravidla se používají přednostně před spolkovým zákonem.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR má širší sílu působnosti než čl. 25 Základního zákona, protože se vztahuje na všechny existující “mezinárodní závazky”. Ale čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR má jen deklaratorní charakter a neumožní přímé vztahení (inkorporaci) obecného mezinárodního práva do českého právního řádu. Na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR se jednotlivec nemůže dovolat přímo práv vyplývajících z obyčejového mezinárodního práva. Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nutí všechny státní orgány k dodržování všech závazků vyplývajících z mezinárodního práva. Ústavní normy v ČR musí být interpretovány ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Porovnání čl. 25 Základního zákona SRN a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR ukázalo, že čl. 25 Základního zákona SRN je vůči mezinárodnímu právu více otevřenější, protože inkorporuje do vnitrostátního práva všechna “obecná pravidla mezinárodního práva”. Ústava ČR takovou inkorporaci čl. 1 odst. 2 nepředvídá.

Čl. 25 Základního zákona neobsahuje oproti čl. 1 odst 2 Ústavy ČR veškeré závazky mezinárodního práva, ale jenom jeden vymezený obor.

Vzhledem k přímému odvolání se na čl. 25 resp. čl. 1 odst. 2 existuje zřetelný rozdíl mezi Základním zákonem SRN a Ústavou ČR. V případě porušení nahoře uvedeného pravidla se jednotlivec může přímo odvolat na čl. 25 Základního zákona SRN. Článku 1 odst. 2 Ústavy ČR se přičítá oproti tomu jen všeobecný charakter a občan ČR se přímo na tento článek odvolat nemůže.

Závěrem lze konstatovat, že čl. 25 Základního zákona SRN a čl. 1 odst 2 Ústavy ČR jsou velmi rozlišné. Čl. 1 odst. 2 má spíše všeobecnou povahu vzhledem k poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Jeho systematické postavení v Ústavě na prvním místě svědčí o vysokém stupni mezinárodněprávní otevřenosti Ústavy ČR. Srovnatelná norma v Základním zákoně neexistuje. Čl. 25 Základního zákona oproti tomu je velmi konkrétní a inkorporuje velký obor mezinárodního práva do vnitrostátního práva SRN. To, že jednotlivec se může na taková práva přímo odvolat, svědčí o velmi efektivním vztažení mezinárodního práva do vnitrostátního práva a o otevřenosti Základního zákona SRN vůči mezinárodnímu právu.

Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva je v Ústavě ČR a v Základním zákoně SRN upraven velmi podobně. Rozdíly jsou skoro neznatelné a lze předpokládat, že se v budoucnosti tyto právní řády ještě přiblíží.

Zusammenfassung

Die Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht in der Verfassung der Tschechischen Republik sowie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Einführung

Inhaltlich befasse ich mich in meiner Arbeit mit der Umsetzung völkerrechtlicher Normen in innerstaatliches Recht, insbesondere mit der Umsetzung gemäß der Normen der tschechischen Verfassung sowie der einschlägigen Normen des deutschen Grundgesetzes. Im Rahmen des Rechtsvergleichs werfe ich die Frage nach der Völkerrechtsfreundlichkeit auf und stelle die Verfassung der Tschechischen Republik sowie das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in „Konkurrenz“ zueinander.

Insbesondere die unterschiedliche historische Entwicklung der Staaten und somit auch der Verfassung der Tschechischen Republik und des Grundgesetzes der BRD lassen die Frage nach der völkerrechtsfreundlicheren Verfassung in einem sehr spannenden Licht erscheinen.

Während die Verfassung der Tschechischen Republik zu den jungen Verfassungen zählt, welche im Jahr 1993 mit der Teilung der Tschechoslowakei entstanden ist, gehört das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das am 23. Mai 2009 seinen 60. Jahrestag feierte, zu den älteren Verfassungen. Die Begründer des Grundgesetzes waren kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges während der Konferenz des Verfassungsausschusses in Herrenchiemsee sehr auf die Völkerrechtsfreundlichkeit des neu entworfenen Gesetzestextes bedacht. Die Verfassung der Tschechischen Republik wurde dagegen unter Zeitdruck aufgrund der schellen Teilung der Tschechoslowakei verfasst. Als Grundlage wurde zunächst die erste Verfassung des zur damaligen Zeit endlich souveränen Staates der Tschechischen Republik aus dem Jahre 1920 zur Hilfe genommen. Das Verhältnis zwischen Völker- und Verfassungsrecht wurde in der Verfassung der Tschechischen Republik zuletzt im Jahr 2002 aufgrund des Beitritts der Tschechischen Republik in die EU reformiert.

Die Geschichte beider Nationen spiegelt sich in den die Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht regelnden Normen der Verfassung bzw. des Grundgesetzes wieder und ist der Grund für die bestehenden Unterschiede. Die tschechische Verfassung sowie das deutsche Grundgesetz erfuhren beide bereits Verfassungsreformen, nicht zuletzt um eine effektive Mitwirkung im Rahmen der Europäischen Union gewährleisten zu können. Die fortschreitenden Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union haben während der vergangenen Jahre zu einer Angleichung der Rechtssysteme geführt. Nichtsdestotrotz bestehen weiterhin Unterschiede zwischen der Verfassung der Tschechischen Republik sowie dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Die Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung kann auch mit Hilfe der monistischen und dualistischen Theorien ermittelt werden, indem festgestellt wird, inwiefern bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften der einen oder der anderen Theorie entsprechen.

Grundsätzlich gilt, dass Normen, die stärker durch den Monismus geprägt werden, völkerrechtsfreundlicher sind.

Letztlich wird in diesem Zusammenhang von mir ermittelt, ob das ursprünglich sehr weit entwickelte deutsche, völkerrechtsfreundliche Grundgesetz sich derart weiterentwickelt hat, dass es mit der „jungen“ Verfassung der Tschechischen Republik hinsichtlich der Völkerrechtsfreundlichkeit Schritt halten kann. Oder Andersherum formuliert – ob die Verfassung der Tschechischen Republik derart neu und fortschrittlich ist, dass sie das Grundgesetz in dieser Hinsicht aufgrund mangelnder Reformen und Entwicklungen in der Rechtsprechung in den Schatten stellen kann.

Rechtsvergleich

Die zentralen Vorschriften der Verfassung der Tschechischen Republik sowie des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sind die Folgenden: Gemäß Art. 10 der Verfassung der Tschechischen Republik und Art. 59 II GG werden völkerrechtliche Verträge in die jeweilige nationale Rechtsordnung übernommen. Art. 10a der Verfassung der Tschechischen Republik und Art. 23 bzw. Art. 24 GG regeln das Verhältnis zur Europäischen Union und die Übernahme europarechtlicher Vorschriften in die nationalen Rechtsordnungen. Weiterhin nehme ich Stellung zu Art. 1 II der Verfassung der Tschechischen Republik sowie zu Art. 25 GG.

Die Umsetzung völkerrechtlicher Vorschriften in die nationale Rechtsordnung erfolgt in der Tschechischen Republik sowie in der Bundesrepublik Deutschland im Wesentlichen aufgrund gleicher Prinzipien. Im Folgenden wird lediglich auf die bedeutendsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede der tschechischen Verfassung und des deutschen Grundgesetzes Bezug genommen.

Monismus und Dualismus

Die Verfassung der Tschechischen Republik und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bekennen sich bei der Umsetzung völkerrechtlicher Vorschriften zur monistischen aber auch zur dualistischen Theorie.

Art. 25 GG ist monistischer Natur während gemäß Art. 59 GG das Völkerrecht in innerstaatliches Recht gemäß der dualistischen Theorie umgewandelt wird. Auch in der tschechischen Verfassung wird die Umwandlung völkerrechtlicher Vorschriften nach beiden Theorien vorgenommen, obwohl sich mit den Neuregelungen zum EU-Beitritt nach dem Willen der Gesetzgeber zunächst nur die monistische Theorie durchsetzen sollte.

Völkerrechtliche Verträge

In der Verfassung der Tschechischen Republik wird die Umwandlung völkerrechtlicher Normen in nationales Recht in Art. 10 geregelt; im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland umfasst eine solche Regelung Art. 59 II. In beiden Gesetzestexten wird die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge somit besonders geregelt.

Gemäß der Verfassung der Tschechischen Republik ist der Präsident befugt völkerrechtliche Verträge auszuhandeln und zu ratifizieren. Die Verfassung überträgt auf die Regierung in diesem Bereich keine eigenen Kompetenzen, sondern ermächtigt ausdrücklich nur den Präsidenten diese Kompetenz auf die Regierung gegebenenfalls zu übertragen.

Im Gegensatz zur Verfassung der Tschechischen Republik darf der Bundespräsident gemäß des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Verträge nicht verhandeln, sondern diese lediglich abschließen. Die Beschränkung der Kompetenzen des Bundespräsidenten ist historisch bedingt. Die Weimarer Reichsverfassung wies dem Bundespräsidenten großzügige Rechte zu womit die Machtergreifung der Nationalsozialisten begünstigt wurde. Um der Entstehung eines solchen Regimes in der Zukunft vorzubeugen und entgegenzuwirken, wurden die Kompetenzen des Bundespräsidenten durch das Grundgesetz beschränkt.

Gemäß beider Gesetzestexte ist die Zustimmung des jeweiligen Parlaments sowie in der Bundesrepublik Deutschland gegebenenfalls auch die Zustimmung des Bundesrates (als Verfassungsorgan) notwendig. In der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich um Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. In der Tschechischen Republik handelt es sich um Verträge, welche die Rechte und Pflichten von Personen regeln, sowie um Verteidigungs-, Friedensverträge oder sonstige politische Verträge. Weiterhin handelt es sich um Verträge, aufgrund welcher Mitgliedschaften in internationalen Organisationen entstehen, um Wirtschaftsverträge allgemeiner Art sowie Verträge, die durch das Gesetz bestimmt werden.

Die Umsetzung völkerrechtlicher Normen in die innerstaatliche Rechtsordnung erfolgt in beiden Staaten auch insoweit nach denselben Grundsätzen als völkerrechtliche Verträge verkündet werden müssen, durch das Parlament ratifiziert werden und für den Staat verbindlich sein müssen. Vor dem Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrages kann das jeweilige Verfassungsgericht über die Vereinbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrages mit den nationalen verfassungsrechtlichen Normen entscheiden.

Weiterhin kann festgehalten werden, dass kein Unterschied in der zeitlichen Wirkung von Art. 10 der Verfassung der Tschechischen Republik und Art. 59 II des deutschen Grundgesetzes besteht sowie hinsichtlich der Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Der völkerrechtliche Vertrag muss gemäß beider Gesetzestexte innerstaatlich anwendbar sein („self-executing“). Inkorporierte völkerrechtliche Verträge gehen dem nationalen Recht vor.

Der völkerrechtliche Vertrag wird gemäß Art. 10 der Verfassung der Tschechischen Republik in das nationale Recht inkorporiert. Folglich verlieren völkerrechtliche Normen eines solchen Vertrages weder ihren völkerrechtlichen Charakter noch ihre völkerrechtliche Wirksamkeit.

Art. 59 II Grundgesetz weicht an dieser Stelle von den Regelungen in der tschechischen Verfassung ab. Handelt es sich gem. Art. 59 II GG um völkerrechtliche Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, ist für eine wirksame Ratifizierung des völkerrechtlichen Vertrages der Erlass eines sog. „Zustimmungsgesetzes“ erforderlich. Ein völkerrechtlicher Vertrag wird somit, anders als in der Verfassung der Tschechischen Republik, durch ein formelles Gesetz in innerstaatliches Recht übernommen mit der Folge, dass das derart übernommene Gesetz auch nur die Rechtswirkung eines formellen innerstaatlichen Gesetzes hat.

Gemäß der tschechischen Verfassung können völkerrechtliche Verträge, die von Art. 10 nicht erfasst werden, in die tschechische Rechtsordnung anhand eines Verweises durch einfaches Gesetz inkorporiert oder adoptiert werden.

Der Inhalt völkerrechtlicher Verträge, die in vereinfachter Form verhandelt werden, wird gemäß Art. 1 II der tschechischen Verfassung beachtet.

Artikel 10a der Verfassung der Tschechischen Republik sowie Art. 23 und 24 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

Mit Hilfe der Art. 10a der tschechischen Verfassung sowie Art. 23 und 24 GG werden Kompetenzen der innerstaatlichen Organe auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

In der Tschechischen Republik wurde Art. 10a der Verfassung mit Blick auf den EU-Beitritt 2004 neu in die Verfassung aufgenommen.

Das deutsche Grundgesetz regelt in Art. 24 die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen im Allgemeinen. Art. 23 GG hingegen bezieht sich als *lex specialis* ausschließlich auf die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

Unveränderbar bleiben gemäß der tschechischen Verfassung sowie dem deutschen Grundgesetz die in Art. 9 der tschechischen Verfassung bzw. Art. 79 III GG verankerten Grundsätze.

Unabdingbar für eine wirksame Übertragung von Hoheitsrechten ist laut beider Gesetztestexte die Mitwirkung des Parlaments. Die tschechische Verfassung erlaubt zusätzlich die Durchführung eines Referendums.

Gemäß der Verfassung der Tschechischen Republik und des deutschen Grundgesetzes ist das Recht der Europäischen Union verbindlich und hat Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht.

Art. 25 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

Die Grundnorm im deutschen Grundgesetz, die die Umsetzung völkerrechtlicher Normen in innerstaatliches Recht regelt, bildet Art. 25. Aufgrund dieses Artikels werden die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Gemäß Art. 25 GG werden somit das Völkergewohnheitsrecht, die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrecht sowie das europäische Völkerrecht in das Bundesrecht inkorporiert.

In der tschechischen Verfassung ergibt sich die Verpflichtung der Bindung an das Völkergewohnheitsrecht aus Art. 1 II.

Der Verfassung der Tschechischen Republik ist eine Grundnorm, wie sie das Grundgesetz in Art. 25 formuliert, fremd. Da eine solche Grundnorm fehlt wird die Rezeption völkerrechtlicher Handlungen zwischenstaatlicher Organisationen und ihrer Organe von der Übernahme völkerrechtlicher Verträge abgeleitet.

In der Bundesrepublik Deutschland ist es ferner möglich, Völkerrecht aufgrund einzelner Verweise in Gesetzen in nationales Recht zu übernehmen.

Art. 32 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland

Da die Bundesrepublik Deutschland föderalistisch organisiert ist, holt die Bundesregierung das Einverständnis der einzelnen Bundesländer ein, wenn sie völkerrechtliche Verträge aushandelt, welche die ausschließliche Zuständigkeit der Ländergesetzgebung betreffen. Das Einverständnis der einzelnen Bundesländer wird eingeholt, bevor der völkerrechtliche Vertrag für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich wird.

Handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die nicht die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, dann werden diese durch die Exekutivorgane abgeschlossen.

In der Tschechischen Republik gibt es diese Problemkonstellation nicht, denn diese kann nur in einem föderalistisch organisierten Staat auftreten.

Stellungnahme

Der Rechtsvergleich zwischen der Verfassung der Tschechischen Republik und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht macht deutlich, dass es trotz der bereits weit vorangeschrittenen Harmonisierung der Rechtssysteme in allen europäischen Staaten weiterhin grundlegende Unterschiede gibt. Aufgrund dieser Unterschiede kann im Folgenden festgestellt werden, ob die Verfassung der Tschechischen Republik oder das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als völkerrechtsfreundlicher angesehen werden kann und welcher Staat Völkerrecht in nationales Recht am effektivsten einbezieht.

Völkerrechtliche Verträge

Völkerrechtliche Verträge werden, wie bereits erwähnt, gemäß Art. 10 der tschechischen Verfassung in nationales Recht inkorporiert. Die Inkorporation beschreibt die Übernahme von Völkerrecht in innerstaatliches Recht gemäß der gemäßigten monistischen Theorie. Weiterhin wird die Zustimmung des Parlaments vorausgesetzt (Dies ist ein Element der dualistischen Theorie.). Der völkerrechtliche Vertrag verliert durch eine Übernahme in innerstaatliches Recht jedoch nicht seinen völkerrechtlichen Charakter.

Dem deutschen Grundgesetz entsprechend werden völkerrechtliche Verträge gemäß der dualistischen Theorie in innerstaatliches Recht umgewandelt (Art. 91 II GG). Erforderlich für die Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht ist neben der Zustimmung des Parlaments zum völkerrechtlichen Vertrag der Erlass eines sog. Zustimmungsgesetzes. Die Transformation als Mittel der Umsetzung völkerrechtlicher Vorschriften in nationales Recht schreibt Art. 91 II GG zwar nicht vor, die Rechtsprechung macht in ihren Urteilen jedoch von der Transformationslehre gebrauch und hat sich somit einer eher konservativen Lehre angeschlossen.

Eine Inkorporation völkerrechtlicher Verträge ist effektiver, denn nur auf diese Weise kann eine einheitliche Auslegung der völkerrechtlichen Verträge auch im innerstaatlichen Recht garantiert werden. In dieser Hinsicht kann die Verfassung der Tschechischen Republik als fortschrittlicher angesehen werden. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland findet man zu dieser Frage keine Ausführungen – vielmehr schweigt das Grundgesetz an dieser Stelle. Somit wird der Rechtsprechung die Entscheidung überlassen, aufgrund welcher Theorie sie völkerrechtliche Verträge in innerstaatliches Recht umwandeln möchte. Daraus kann gefolgert werden, dass das Grundgesetz bei der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in innstaatliches Recht ähnlich völkerrechtsfreundliche ist wie die tschechische Verfassung; lediglich die in diesem Zusammenhang von der Rechtsprechung gewählte Ansicht muss als konservativ gewertet werden. Die weitere Entwicklung der Rechtsprechung in dieser Fragestellung wird zukünftig zeigen, ob sich die bisherige konservative Ansicht auch weiterhin durchsetzen wird, denn in neuerer Zeit gibt es in der Rechtsprechung Abweichung von der bisher vertretenen konservativen Ansicht. Das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland hat sich in seinen aktuelleren Entscheidungen von seiner bisher vertretenen Transformationslehre distanziert und sich der in der Literatur überwiegenden Auffassung, der sog. Vollzugslehre, angeschlossen. Der Vollzugslehre zufolge schreibt das Zustimmungsgesetz lediglich vor, dass völkerrechtliche Verträge im innerstaatlichen Recht eingehalten werden müssen. Hierbei verlieren die völkerrechtlichen Verträge jedoch nicht ihren völkerrechtlichen Charakter. Die Anhänger dieser Theorie garantieren eine einheitliche Auslegung völkerrechtlicher Verträge auch im innerstaatlichen Recht. Diese monistisch geprägte Sichtweise zeugt von einer Völkerrechtsfreundlichkeit der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland wie sie in der Tschechischen Republik ausdrücklich von der Verfassung vorgegeben wird.

Der Rechtsvergleich der Art. 10a und 91 II GG zeigt deutlich, dass der Wortlaut des neueren Art. 10a der Verfassung der Tschechischen Republik der Umsetzung völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht besser gerecht wird und somit auch völkerrechtsfreundlicher ist.

Art. 10a gewährleistet in einem größeren Umfang die einheitliche Auslegung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht als Art. 59 II GG und die deutsche Rechtsprechung es bisher zuließen. Aber auch in der Bundesrepublik Deutschland wird deutlich, dass sich aufgrund der neueren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Rechtsprechung der monistischen Theorie anschließen wird und eine vollkommene Wirkung völkerrechtlicher Verträge im innerstaatlichen Recht ermöglichen wird.

Art. 25 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland und Art. 1 II der Verfassung der Tschechischen Republik

Die Völkerrechtsfreundlichkeit der Verfassung der Tschechischen Republik sowie des deutschen Grundgesetzes kann auch anhand des Art. 25 GG bzw. Art. 1 II der tschechischen Verfassung gemessen werden.

Das Grundgesetz inkorporiert die allgemeinen Regeln des Völkerrechts in das innerstaatliche Recht der Bundesrepublik Deutschland über Art. 25 GG. In der Verfassung der tschechischen Republik gibt es keinen Artikel, der dem Wortlaut des Art. 25 GG im Wesentlichen entspricht. Es könnte jedoch möglich sein, dass Art. 1 II der tschechischen Verfassung und Art. 25 Grundgesetz in ihren Grundzügen vergleichbar sind.

Art. 25 GG umfasst die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (Völkergewohnheitsrecht, die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts sowie das europäische Völkerrecht) und inkorporiert diese in das innerstaatliche Recht. Gemäß Art. 25 GG müssen der Gesetzgeber, die Verwaltungsorgane und die Gerichte die allgemeinen Regeln des Völkerrechts beachten und sie gegebenenfalls anwenden. Erfasst werden nicht nur objektive, sich an den Staat richtende Normen, sondern auch solche, die Rechte und Pflichten für den Einzelnen begründen. Der Einzelne kann sich somit direkt auf seine Rechte berufen, welche für ihn die allgemeinen Regeln des Völkerrechts begründen. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehen dem Bundesrecht vor.

Art. 1 II der tschechischen Verfassung hat ein weiteres Wirkungsfeld als Art. 25 GG, denn Art. 1 II bezieht sich auf jegliche existierende „völkerrechtliche Verbindlichkeiten“. Jedoch hat Art. 1 II der tschechischen Verfassung nur deklaratorischen Charakter und ermöglicht gerade nicht unmittelbar die Einfügung des allgemeinen Völkerrechts in die tschechische Rechtsordnung. Folglich kann sich der Einzelne auch nicht über Art. 1 II auf das Völkergewohnheitsrecht berufen. Art. 1 II der tschechischen Verfassung verpflichtet lediglich alle staatlichen Organe ihre völkerrechtlichen Verbindlichkeiten einzuhalten. Ferner müssen alle verfassungsrechtlichen Normen in der Tschechischen Republik im Sinne des Art. 1 II ausgelegt werden.

Der Rechtsvergleich des Art. 25 Grundgesetz mit Art. 1 II der tschechischen Verfassung macht deutlich, dass Art. 25 GG der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtsfreundlicher ist, denn über Art. 25 GG werden in das innerstaatliche Recht die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ inkorporiert. Die Verfassung der Tschechischen Republik sieht in Art. 1 II eine solche Inkorporation gerade nicht vor.

Abschließend kann festgestellt werden, dass Art. 25 GG sowie Art. 1 II der tschechischen Verfassung sehr unterschiedlich sind. Art. 1 II ist allgemeiner Natur und durch seine systematische Stellung am Anfang der tschechischen Verfassung wird ein sehr völkerrechtsfreundliches Licht auf die gesamte Verfassung geworfen. Eine vergleichbare Norm existiert im deutschen Grundgesetz nicht. Im Gegensatz zu Art. 1 II ist Art. 25 GG sehr konkret und inkorporiert einen großen Teil völkerrechtlicher Normen in das innerstaatliche Recht der Bundesrepublik Deutschland. Die Tatsache, dass sich der Einzelne auf die inkorporierten völkerrechtlichen Vorschriften direkt berufen kann, zeugen von einem hohen Maß an Völkerrechtsfreundlichkeit des deutschen Grundgesetzes und seiner Offenheit gegenüber dem Völkerrecht.

Letztlich kann festgehalten werden, dass trotz einiger Unterschiede die Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht in beiden Staaten auf denselben Grundsätzen beruht und zahlreiche Parallelen bestehen. Es ist zu erwarten, dass durch weitere Reformen, Angleichungen und Harmonisierungen der Rechtssysteme auch im völker- und verfassungsrechtlichen Bereich zukünftig noch mehr Gemeinsamkeiten zwischen der Verfassung der Tschechischen Republik und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bestehen werden.

Klíčová slova:

Poměr mezinárodního práva a vnitrostátního práva

Public international law and national law